

Kulturgeografiska perspektiv

10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter

- perspektiv på styrning, geografi och planering i
ljuset av omskalning

Ida Andersson (red.)



Kulturgeografiska perspektiv 2026:1



Ida Andersson (red.)

10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter
- Perspektiv på styrning, geografi och planering i ljuset av omskalning

Författare: Ida Andersson (red.)

Titel: 10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter, Perspektiv på styrning, geografi och planering i ljuset av omskalning

Utgivare: Örebro universitet, 2026

www.oru.se/publikationer

Tryck: Örebro University, Repro 04/2026

Omslagsbild: Egen, med stöd från generativ AI

ISBN: 978-91-8987-530-2 (print)

ISBN: 978-91-8987-531-9 (pdf)

Abstract

Hur påverkades kollektivtrafiken i Sverige när de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) bildades? Denna övergripande fråga är utgångspunkten för denna antologi, som diskuterar effekterna av den nya kollektivtrafiklagen som trädde i kraft 2012. Antologin tar avstamp i ett flerårigt forskningsprojekt och visar hur reformen har påverkat ansvarsfördelning, styrning och samverkan mellan regioner, kommuner och statliga aktörer.

Antologin visar att den regionala nivån har fått en tydligare strategisk roll, särskilt i kopplingen mellan kollektivtrafik, regionförstoring, arbetsmarknad och klimatmål. Samtidigt är genomförandet fortsatt beroende av kommunernas planering och genomförande av sitt välfärdsuppdrag. Resultatet är ett flernivåsystem där ingen aktör ensam styr utvecklingen och där samverkan är en praktisk nödvändighet.

Flera kapitel lyfter fram spänningen mellan tillväxtmål och social hållbarhet, mellan starka pendlingsstråk och landsbygdens behov, samt mellan strategiska ambitioner och ekonomiska realiteter. Antologin diskuterar också hur statistik och indikatorer formar synen på kollektivtrafikens resultat, och vilka utmaningar som finns i dagens uppföljningssystem.

Sammantaget ger boken en samlad bild av de möjligheter och utmaningar som präglar regional kollektivtrafik i dag. Den riktar sig till praktiker och beslutsfattare som vill förstå hur organisering, samverkan och lokala förutsättningar påverkar kollektivtrafikens utveckling i ett föränderligt styrningslandskap.

Keywords: Kollektivtrafik, samverkan, governance, regionala kollektivtrafikmyndigheter, omskalning, planering, omställning, regional utveckling, kommuner, lagstiftning

Förord

Denna antologi är resultatet av ett flerårigt forskningsprojekt om regional kollektivtrafik i Sverige. Projektet har präglats av nära dialog mellan forskning och praktik. Ett centralt inslag har varit intervjuer med företrädare för regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommuner runt om i landet. Deras erfarenheter, reflektioner och generositet i att dela med sig av kunskap har varit avgörande för projektets genomförande och kvalitet. Vi vill därför rikta ett varmt och uppriktigt tack till alla de informanter som tagit sig tid att delta i intervjuer, workshops och samtal under projektets gång.

En särskild betydelse för projektets utveckling har den referensgrupp som följt forskningsarbetet haft, som bidragit med värdefulla perspektiv från både forskning och praktik. Vi vill här rikta ett varmt tack till Kjersti Granås Bardal (Statens Vegvesen), Malin Henriksson (VTI), Karolina Isaksson (VTI), Annarella Löfblad (Svensk Kollektivtrafik), samt Camilla Årlin (SLL). Genom sina kritiska frågor, konstruktiva inspel och reflektioner har referensgruppen bidragit till att fördjupa analyserna, stärka relevansen och utmana våra tolkningar under projektets gång.

Ett annat viktigt inslag i projektets kommunikation och kunskaps-spridning har varit *Kollektivtrafikpodden*. Ett stort tack till Linus Mattisson med kollegor vid Örebro universitet, som med stor professionalism har hjälpt oss med inspelning, redigering och produktion av podden. Deras arbete har varit avgörande för att göra projektets frågor och resultat tillgängliga för en bred publik. Vi vill även rikta ett särskilt tack till Formas som har finansierat projektet (referensnummer 2021–00097). Finansieringen har möjliggjort ett långsiktigt och fördjupande forskningsarbete.

Avslutningsvis hoppas vi att denna antologi kan bidra till fortsatt reflektion, dialog och kunskapsutveckling om kollektivtrafikens roll i omställningen mot ett mer hållbart och rättvist samhälle.

Ida Andersson

Projektledare och redaktör

Innehåll

Förord	4
Kapitel 1. Inledning 10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter	9
Sammanfattning	9
Introduktion	10
Bakgrund och material i projektet	14
Struktur och innehåll i antologin	16
Referenser	25
Kapitel 2. Intentionerna med kollektivtrafiklagen och dess regionala tolkningar	29
Sammanfattning	29
Inledning	29
Bakgrund om lagstiftningens tillblivelse	31
Vad är regional kollektivtrafik? Och vad betyder det för kollektivtrafikens organisering och utbredning?	33
Vad och vem är kollektivtrafiken till för?	40
Regional kollektivtrafik som en fri marknad? Kommersialisering av trafiken	46
Avslutande reflektioner	50
Referenser	54
Kapitel 3. Regionala kollektivtrafikmyndigheter - Organisering och strategiska överväganden	55
Sammanfattning	55
Inledning	56
Organisering av RKM	56
Strategiska överväganden	66
Avslutande diskussion	78
Referenser	81
Kapitel 4. Kommunerna och kollektivtrafiken: roller och engagemang	83
Sammanfattning	83
Inledning	84

Kommuners positioner i styrningslandskapet.....	85
Kommunerna och relationen till RKM	88
Kommunernas mål och visioner kopplat till persontransporter	90
Kommunernas kostnader för transporter kopplat till kollektivtrafik	93
Avslutande diskussion.....	98
Referenser.....	98
Kapitel 5. KPI:er och dåliga data: Om behovet och svårigheterna med att mäta kollektivtrafikens utveckling	101
Sammanfattning	101
Inledning	102
Varför finns det en variation i den svenska statistiken?	105
Utmaningar med vanliga mätetal i svensk kollektivtrafik	107
Avslutande diskussion.....	115
Referenser.....	117
Kapitel 6. Är regionförstoringen rättvis? En analys av sydsvenska trafikförsörjningsprogram.....	119
Sammanfattning	119
Inledning	120
Resande och rättvisa: en bakgrund.....	122
Resultat	124
Medborgardialog – ett verktyg för social hållbarhet?	133
Avslutande diskussion.....	134
Slutsats.....	138
Referenser.....	140
Kapitel 7. Mobilitet bortom staden – utmaningar och möjligheter för landsbygdens kollektivtrafik	143
Sammanfattning	143
Inledning	144
Planeringsberoenden mellan landsbygdstrafiken och andra samhällsuppdrag	147
Allians mellan bil och kollektivtrafik på landsbygden.....	149
Innovativa lösningar och nytänkande för kollektivtrafik på landsbygden ..	150

Avslutande diskussion.....	155
Referenser	158
Kapitel 8. Fler A-traktorer på grund av färre bussar? Om relationen mellan en växande mobilitetsform och planering för kollektivtrafik ..	161
Sammanfattning	161
Introduktion	162
Del 1: Vad forskningen vet om A-traktorer och kollektivtrafik	164
Del 2: Relationen mellan A-traktorer och förändringar i kollektivtrafiken .	166
Del 3: Kommunala perspektiv på A-traktorer och kollektivtrafik	170
Avslutande diskussion.....	174
Referenser	176
Kapitel 9. Om samverkan i forskningen: erfarenheter från referensgruppsarbete	179
Sammanfattning	179
Inledning.....	180
Referensgrupper och transdisciplinär kunskap	181
Avslutande reflektioner.....	186
Referenser	187
Kapitel 10. Avslutande diskussion: Tio år med regionala kollektivtrafikmyndigheter	189
Sammanfattning	189
Inledning: från reform till styrningslandskap	190
Antologins samlade bidrag: vad vet vi nu?	191
Avslutningsvis	196
Avslutande policyrekommendationer	196
Referenser	197
English summary.....	199
Introduction: From Reform to Governance Landscape	199
The Contributions of the Anthology: What Do We Know Now?.....	200
Concluding Remarks	203
Policy Recommendations	203
Författarpresentationer	205

Kapitel 1. Inledning 10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter

Ida Andersson & Brita Hermelin

Sammanfattning

Det här kapitlet introducerar en antologi baserad på ett forskningsprojekt om styrning och planering för allmän kollektivtrafik i Sverige efter införandet av den nya kollektivtrafiklagen, implementerad från 2012. Lagen innebar att 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) bildades och att ansvar för planering av den allmänna kollektivtrafiken flyttades från kommuner till regioner. Eftersom planering för allmän kollektivtrafik genom RKM är beroende av kommunernas planering inom sina ansvar för fysisk planering, skolskjuts och färdtjänst behöver RKM och kommuner samverka. Begreppet för omskalning och processer kring samverkan är centrala utgångspunkter för forskningen inom projektet. *Omskalning*, handlar om hur ansvar förflyttas mellan planeringsnivåer, och *samverkan* uppstår eftersom aktörer är beroende av varandra för att organisera för kollektivtrafik. RKM och kommuner är ömsesidigt beroende av varandra, framför allt genom:

- Relation mellan allmän och särskild kollektivtrafik där samordning kan bidra till hållbarhet utifrån dess olika dimensioner
- Relationer mellan kommunerna fysiska planering och RKM:ernas planering för kollektivtrafik.

Antologin bygger på tre huvudmaterial: intervjuer med 18 RKM, strukturerade intervjuer med 49 kommunala planerare samt analyser av tre generationer regionala trafikförsörjningsprogram (2012–2024). Projektet studerar planering av kollektivtrafik i 18 landets 21 län; storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne ingår inte.

Antologins syfte är att samla och förklara forskningsprojektets resultat på svenska och riktar sig till praktiker och studenter med intresse i kollektivtrafik och samhällsplanering. Den består av tio kapitel som kan läsas både separat och som en helhet.

Introduktion

De svenska målen för ett hållbart transportsystem antogs 2009. Dessa anger att utsläppen från transportsektorn ska minska med 70 procent till år 2030 jämfört med 2010 (Naturvårdsverket, 2026). Dessutom uppger målen att transportsystemets utformning och funktion ska bidra till miljömålen och sträva mot hållbarhet, samtidigt som det ska främja ekonomisk tillväxt och tillgodose grundläggande transportbehov för alla. Det har dock visat sig svårt att i praktiken genomföra åtgärder som leder till att målen uppnås (Kågeson, 2019). En förklaring är att målen rymmer inneboende målkonflikter, där ekonomisk tillväxt ofta prioriteras framför sociala (Scholten och Joelsson, 2019; Stjernborg och Mattisson, 2016) och miljömässiga frågor (Essebo och Beaten, 2012; Hrelja, 2011).

Kollektivtrafik kommer ofta på tal när det handlar om hur den offentliga sektorn kan arbeta för ett hållbart transportsystem och underlätta omställningen mot hållbarhet. Här handlar det vanligtvis om att utveckla strategier och modeller för samverkan, finansiering, infrastrukturutveckling och fysisk planering (Kennedy et al., 2005) samt behovet av att integrera markanvändningsplanering och transportplanering (Hull 2008). Att balansera olika typer av åtgärder för hållbar utveckling är dock inte helt självklart. För att nå klimatmålen via kollektivtrafiken är det avgörande att öka resandet och attrahera stora grupper av resenärer. Här krävs att man tar ett helhetsgrepp som integrerar kulturella, politiska, geografiska, organisatoriska, ekonomiska och teknologiska frågor i planeringen av kollektivtrafiken, och även om man gör det kan det vara svårt att lyckas (Granås Bardal et al., 2020).

I Sverige genomfördes en genomgripande omorganisation i planeringen av kollektivtrafik då den nya kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) trädde i kraft den 1 januari 2012 (se kapitel 2). En av de mest påtagliga effekterna av den nya lagen handlade om bildandet av 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) i Sverige. Lagen anger att regionen och kommunerna inom ett län gemensamt ansvarar för den regionala kollektivtrafiken, men måste dock komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska bära ansvaret, eller om man ska göra det gemensamt. I de flesta län i Sverige innebar denna reform att ansvar och en del arbetsuppgifter för kollektivtrafik-

planeringen flyttades från kommunal nivå till regional nivå, samtidigt som ansvar för fysisk planering, skolskjuts och färdtjänst förblev kommunala ansvar (se kapitel 3 för översikt).

Denna förflyttning av ansvar för planeringen av den allmänna kollektivtrafiken har skapat behov av samverkan med olika aktörer för att RKM ska kunna genomföra sitt uppdrag, och här har kommunerna en särskilt betydelsefull roll (Andersson och Hermelin, 2019; 2024). Omorganiseringen har inneburit att ansvar och kompetenser har omfördelats mellan offentliga aktörer på lokal och regional nivå vilket har påverkat förutsättningarna för kollektivtrafikplaneringen. Sammantaget kan det sägas att förmågan till samverkan mellan olika aktörer har stor påverkan för hur kollektivtrafiksystemen kan utvecklas och på så sätt bidrar till hållbar utveckling.

Den här antologin har kommit till genom ett forskningsprojekt som studerat organiseringen för allmän kollektivtrafik i Sverige i ljuset av den nya kollektivtrafiklagen under perioden 2012–2024 (FORMAS bidragsnummer 2021–00097). Syftet med boken är att presentera några av de huvudsakliga slutsatserna från projektet i ett samlat format, på svenska, tänkt för en läsekrets som huvudsakligen består av personer som arbetar med frågor med koppling till kollektivtrafik och studenter inom samhällsplanering.

I projektet har vi arbetat med två teoretiska begrepp: omskalning (på engelska *rescaling*, se Keating, 2017) och samverkan (på engelska *collaborative governance*, se Healy, 1997). Omskalning innebär att ett planeringsmandat eller ett ansvarsområde flyttar från en nivå till en annan i ett förvaltningssystem, som kollektivtrafiken gjort när RKM bildades. Genom omskalningen förändras vissa delar av uppgiften (McCann, 2003). Här blir det viktigt att tänka att uppgiften inte skalas ”upp eller ner”, utan snarare ”in eller ut” i fråga om geografisk räckvidd. Ju mer ”utskalad” en uppgift är, desto svårare är det att jobba med små detaljer, medan ett mer ”inskalat” arbetssätt gör det svårare att skapa överblick och skapa synergier.

Samverkan är ett brett använt begrepp som beskriver hur offentliga aktörer med ansvar och givna kompetenser för specifika planeringsuppgifter är beroende av andra aktörer på olika nivåer för att kunna planera

och genomföra offentlig politik (jfr Healy, 2006). På så sätt utvecklas den strategiska planeringskapaciteten inom den offentliga sektorn för kollektivtrafik i hög grad genom samverkan. Även om projektet främst fokuserar på sk. ”vertikal samverkan” inom offentlig sektor på lokal och regional nivå kommer vi också att beakta horisontella samverkansrelationer mellan samhällssektorer (Hodson och Marvin, 2010). Detta innebär att prioriteringar och åtgärder för hållbara transporter inom en specifik organisation behöver förstås utifrån en bredare kontext av samverkan, som omfattar dialoger och förhandlingar mellan organisationer (Hrelja et al., 2017).

Den regionala nivån ges en särskild roll i omskalningen av styrningssystem inom EU. Genom regionaliseringsprocesser konsolideras regionala organ och tilldelas utökade ansvarsområden för välfärdstjänster, regional hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt (Keating, 2017). Genom denna utveckling kan regionala organ uppleva en förstärkning av regionala planeringsmandat och -ansvar för genomförandet av nationell politik. En omskalning som innebär en stärkt roll för den regionala nivån inom kollektivtrafik, parallellt med ansvar för regional utveckling, kan skapa utmaningar för regionala aktörer att balansera strategiska planeringsmål för hållbar utveckling. Att använda samverkan och omskalning som teoretiska utgångspunkter i detta projekt hjälper oss dessutom att förstå hur utmaningen att samordna regional planering för hållbarhetsmålen (inklusive strategier för RKM) är inbäddad i bredare styrningssammanhang där kommuner, andra regioner och staten är särskilt viktiga aktörer.

Tidigare forskning (Andersson och Hermelin, 2019; 2021) har identifierat kommunerna som RKM:ernas viktigaste samverkanspart i fråga om kollektivtrafiken, där kommuner och RKM har delvis överlappande ansvar och intressen. Samtidigt finns det både i strategiska och operativa frågor där RKM och kommuner kan ha olika perspektiv, vilket gör att samverkan kan orsaka gnissel och skapa friktion (se även Gualini, 2006). Det finns två huvudsakliga ömsesidiga beroenden mellan RKM och kommuner när det kommer till planeringen av kollektivtrafiken.

Det första beroendet handlar om relationen mellan den allmänna och den särskilda kollektivtrafiken. Allmän kollektivtrafik handlar om den linjelagda kollektivtrafiken där resenärer betalar biljett och som kan omfatta både regionaltrafik och lokaltrafik, här har RKM ansvar och regleras av kollektivtrafiklagen som infördes 2012. Vad gäller den särskilda kollektivtrafiken, till vilket skolskjuts och färdtjänst räknas, har kommunerna ansvar och dessa två regleras genom Skollagen (SFS 2010:800) och Lag om färdtjänst (SFS 1997:736). När exempelvis skolskjuts och linjelagd trafik kan dela på samma linjer och fordon, dvs när skolbarn reser med den linjelagda kollektivtrafiken kan både RKM och kommunerna spara pengar. När skolbarn i stället behöver resa andra sträckor, eller på andra tider än vad som täcks in av den linjelagda kollektivtrafiken, måste kommunerna köra egna fordon. Detta gör att RKM får färre betalande resenärer i sina bussar och kommunerna får en högre kostnad för att lösa sitt ansvar med separata skolskjutsar. Att fler reser tillsammans är också en besparing för miljön, vilket är en övergripande målsättning för både RKM och kommunerna (se bl.a. kapitel 2 och 4).

Det andra beroendet mellan RKM och kommunerna för kollektivtrafik handlar om att locka fler personer att resa kollektivt. Här är RKM intresserade av att öka kollektivtrafikens attraktivitet och tillgänglighet så att fler personer kan och vill resa med kollektivtrafiken. Kommunerna å sin sida, är i mångt och mycket ansvariga för att skapa förutsättningar för denna attraktivitet genom planering av bostadsområden, infrastruktur, hållplatser och målpunkter. Detta beroende skapar en komplicerad väv för att planera för kollektivtrafikens faktiska framkomlighet i geografin, för att möta behoven av transporter mellan bostad, arbete, skola, fritidsaktiviteter och service. Detta kräver en rumslig planering som gynnar kollektivtrafikens framkomlighet som kan omfatta beslut om transporthastigheter och insatser för att begränsa biltrafiken. Det handlar även om hur kommuner planerar för att möjliggöra och underlätta byten mellan kollektivtrafik och andra transportslag, både vid avresa och ankomst, samt att över lag minska behovet av, och attraktiviteten för, att köra privata bilar så att fler personer väljer att åka kollektivt i stället.

Sammantaget innebär det att RKM och kommuner måste arbeta mot gemensamma mål trots att de opererar på olika geografiska skalor utifrån olika planeringsssammanhang. Det medför också att planering för kollektivtrafik är inbäddat i bredare planeringsfrågor och mandat. En schematisk översyn av dessa beroenden redovisas i figur 1 nedan.

	RKM - planeringslogik	Kommun - planeringslogik
Den geografiska skalan	Regionalt och storregionalt – starka stråk Storregional tågtrafik	Citykärnor Bostadsområden Samhällen på landsbygd
”Inbäddning” i bredare planeringsmandat	Regional utveckling/regionförstoring	Den lokala befolkningen och välfärd Lokal infrastruktur Bebyggelseutveckling

Figur 1. Strategiska och operativa utgångspunkter för RKM och kommuner för kollektivtrafik.

Det här kapitlet introducerar antologin och dess övergripande tema och struktur. Antologin kan läsas som en helhet, men varje kapitel är även skrivet så att det går att läsa och förstå enskilt, utan att hela antologin tas i beaktande. Här nedan följer först en redogörelse för antologins bakgrund och material, följt av en kortare sammanfattning av de kapitel som ingår i boken.

Bakgrund och material i projektet

Det forskningsprojekt som ligger till grund för denna antologi har studerat utvecklingen av planeringen av kollektivtrafik under tidsperioden sedan 2012 då RKM inrättades som en följd av implementeringen av den då nya kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065). Studien har omfattat planeringen av allmän kollektivtrafik i 18 av 21 län i Sverige. De tre län som exkluderats i studien är Stockholm, Skåne och Västra Götaland. Motivet till denna avgränsning handlar dels om att merparten av kollektivtrafikforskningen i Sverige hittills har handlat om storstadsregionerna (se bla Andersson, 2023 och kapitel 7), dels om att förutsättningarna för att planera för kollektivtrafik i ”resten av Sverige”

skiljer sig åt jämfört med storstadsregionerna i termer av befolkningstäthet, befolkningsmängd och tillgång till olika slags infrastruktur (Trafikanalys, 2019; Macuchova och Brandt, 2024). Inför projektet genomfördes en pilotstudie där två län, Örebro och Östergötland stod i fokus. Slutsatserna från denna pilotstudie (Andersson och Hermelin, 2019; 2021; 2024) har informerat forskningsdesignen och forskningsfrågorna.

Kapitlen i antologin använder sig i huvudsak av ett gemensamt empiriskt material som projektets medlemmar gemensamt samlat in. I vissa kapitel har även ytterligare material tillkommit. I dessa fall redovisas tillkommande material särskilt, medan generella hänvisningar görs till det gemensamma materialet. Det gemensamma materialet består av:

- Semistrukturerade intervjuer genomförda under 2023 med företrädare för 18 RKM. Dessa intervjuer genomfördes digitalt via Teams, spelades in och transkriberades. Analysen av intervjumaterialet har delvis genomförts med stöd från analysverktyget NVivo. Intervjuerna utgick ifrån en gemensam intervjuguide och tog 50–90 minuter i anspråk. Personerna som intervjuades har ledande positioner inom respektive RKM. I de kapitel där citat från dessa intervjuer används eller där hänvisningar till specifika RKM görs använder vi oss av en kod i stället för att skriva ut namnet på regionen för att värna intervjupersonernas integritet. Kodningen görs utifrån en kategorisering av RKM i tre typer: region, hybrid och kommunalförbund. Bakgrunden till dessa kategorier förklaras mer ingående i kapitel 3.
- Strukturerade intervjuer med 49 kommunala planerare verksamma inom transport- och mobilitetsfrågor. I materialet finns kommuner över hela landet representerade. Ambitionen har varit att genomföra 2–3 intervjuer med kommunala företrädare inom respektive län, samt att säkerställa en spridning vad gäller befolkningsstorlek och -struktur, landsbygd och urbana karaktär. Intervjuerna genomfördes digitalt via Teams under 2023 och 2024 och utgick ifrån en strukturerad intervjuguide med en kombination av på förhand givna svarsalternativ och möjlighet att svara fritt. Svaren registrerades i intervjuguiden i samband med intervjun av den forskare som genomförde intervjun. Inget material spelades in. Även för dessa

intervjuer använder vi oss av en kod istället för att skriva ut kommunens namn. Kodningen görs för att inte exponera kommunerna eller respondenterna i de kapitel där vi använder oss av referat eller citat från intervjuerna.

- Insamling och analys av politiska styrdokument i form av regionala trafikförsörjningsprogram beslutade av respektive RKM. RKM är ansvariga för att varje mandatperiod att ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram (se kapitel 2, 3 och 6). Det innebär att vi har arbetat med tre generationer trafikförsörjningsprogram för varje län, beslutade 2012–2024. Dessa dokument har möjliggjort att vi har kunnat analysera förändring över tid i RKM:s strategiska arbete och planering av kollektivtrafiken, vilket både varit bärande i vår dokumentanalys och informerat intervjufrågor till företrädare för RKM och kommuner. I analysen har analysverktyget Nvivo använts.

Struktur och innehåll i antologin

Denna antologi tar avstamp i ett forskningsprojekt om utvecklingen av regional kollektivtrafik och bildandet av RKM. Projektet utgår ifrån teoretiska perspektiv på omskalning och samverkan som kortfattat redogjorts för i det inledande avsnittet. I projektet har vi kommunicerat på olika sätt om forskningsresultat, bland annat genom vetenskapliga artiklar och en podcast kallad ”Kollektivtrafikpodden”. Forskningsresultat från projektet publiceras fortlöpande och finns tillgängliga via de deltagande forskarnas hemsidor. Podcasten kan man lyssna på via gängse kanaler för poddar så som Spotify, Apple podcaster och Youtube (se <https://kollektivtrafikpodden.podbean.com> för mer information).

Antologin är tänkt att göra en sammanställning av resultaten från vår forskning, och inte minst ge utrymme för delresultat och detaljer i forskningsmaterialet som framför allt intresserar den svenska praktiken med koppling till kollektivtrafikfrågor på lokal, regional och statlig nivå.

Antologin består av sammanlagt tio kapitel, där denna introduktion utgör kapitel 1. Kapitel 2–5 handlar om styrningen av kollektivtrafiken

samt organisering för kollektivtrafikplanering. Här diskuteras förutsättningarna för regionaliseringen av kollektivtrafiken och hur detta har påverkat hur kollektivtrafikplaneringen styrs genom samverkan mellan olika aktörer. Kapitel 6–8 handlar om kollektivtrafikens geografiska och demografiska räckvidd. Här diskuteras kollektivtrafik som verktyg för regionförstoring, landsbygdsutveckling och för ungdomars mobilitet. I kapitel 9 förs ett resonemang om relationen mellan forskning och praktik med utgångspunkt i den kontinuerliga dialog som har pågått mellan projektets forskare och ett antal praktiker som deltagit i projektets referensgrupp. Antologin avslutas med en syntes i kapitel 10. Nedan följer en kort sammanfattning av bokens kapitel 2–9.



Intentionerna med kollektivtrafiklagen och dess regionala tolkningar

Linnea Eriksson har skrivit antologins kapitel två som analyserar intentionerna bakom kollektivtrafiklagen som trädde i kraft 2012 och hur dessa intentioner har tolkats och tillämpats av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM). Kapitlet utgör en viktig utgångspunkt för antologin genom att knyta samman lagstiftningens tillkomst med projektets övergripande fokus på omskalning, styrning och regionalisering av planering av kollektivtrafiken.

Med utgångspunkt i lagstiftning, förarbeten och intervjuer med företrädare för samtliga berörda RKM synliggör kapitlet hur den nya lagen både innebar kontinuitet och förändring. Å ena sidan bekräftade lagen länsnivån som central arena för planering av vardagsresande, å andra sidan introducerades RKM som ett nytt styrande organ, med tydligare ansvar för strategisk samordning och samhällsplanering. Särskild uppmärksamhet ägnas åt hur lagstiftaren avsåg att stärka kopplingarna mellan kollektivtrafik, regional utveckling och hållbarhet, bland annat genom att avskaffa bolagsformen för strategiska beslut och betona förvaltningsstyrning.

Kapitlet visar samtidigt hur RKM:erna tolkar lagstiftningen på olika sätt beroende på organisatoriska, geografiska och ekonomiska förutsättningar. Medan vissa betonar lagens roll i att möjliggöra ett tydligare

regionalt perspektiv och stärkt samverkan med kommuner och andra politikområden, framhåller andra bristen på tydliga ramar för avvägningar mellan effektivitet, marknad, stråkplanering och kollektivtrafikens ansvar på landsbygden. Särskilt problematiseras lagens marknadsorienterade inslag, där förväntningar på kommersiell kollektivtrafik i stor utsträckning visat sig svåra att realisera. Sammantaget belyser kapitlet hur kollektivtrafiklagen fungerar som en ramlag som öppnar för olika regionala tolkningar, och därmed bidrar till en differentierad och platsbunden utveckling av kollektivtrafikens styrning och roll i samhällsplaneringen.



Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisering och strategiska överväganden

I kapitel tre analyserar Brita Hermelin och Ida Andersson hur regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) har organiserats och hur deras strategiska överväganden formas i spänningsfältet mellan lagstiftning, regionbildning och varierande geografiska förutsättningar. Med utgångspunkt i dokumentstudier och intervjuer i 17 län visar kapitlet hur kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) etablerat en gemensam institutionell ram, men samtidigt skapat betydande variation i hur kollektivtrafikens styrning och ansvar omsätts i praktiken.

Kapitlet identifierar tre huvudsakliga organisationsformer för RKM: regionaliserade myndigheter, kommunalförbund och hybridlösningar. Dessa kopplas till tidpunkten för regionbildning, graden av skatteväxling samt skillnader mellan täta och glea geografier. Analysen visar att reformen kan förstås som en omskalning av planeringsmandat från lokal till regional nivå, men utan att skapa ett hierarkiskt styrningsförhållande mellan regioner och kommuner. I stället blir samverkan en grundläggande förutsättning för kollektivtrafikens utveckling, inte minst eftersom kommunerna fortsatt har starka mandat inom fysisk planering och särskild kollektivtrafik.

Vidare belyser kapitlet hur RKM verkar under ökande ekonomiska restriktioner, där kostnadstäckningsgrad, biljettpriser och prioriteringar mellan lokal och regional trafik utgör återkommande strategiska

dilemman. Tre övergripande teman präglar RKM:s strategiska överväganden: kollektivtrafikens roll i hållbara och attraktiva persontransporter, dess relation till andra transportslag genom ett hela-resan-perspektiv, samt mellanregional samverkan som verktyg för regionförstoring, stordrift och ökad strategisk styrkapacitet. Sammantaget framträder RKM som en komplex styrningsarena där organisatoriska modeller, finansieringsprinciper och samhällsmål kontinuerligt måste balanseras och förhandlas i ett flernivåsystem präglat av både regionalisering och europeisering.



Kommunerna och kollektivtrafiken: roller och engagemang

I kapitel fyra studerar Brita Hermelin, Christopher Olsson och Malin Henriksson kommunernas fortsatta och ofta underskattade roll i planering och utveckling av kollektivtrafik efter införandet av Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065). Trots att huvudansvaret i de flesta län har regionaliserats till RKM, visar kapitlet att kommunerna fortsatt är centrala aktörer genom sitt ansvar för fysisk planering, välfärdstjänster och lokal utveckling. Kollektivtrafiken framträder som ett strategiskt verktyg för kommunala mål om miljö, social inkludering, attraktivitet, landsbygdsutveckling samt tillgång till utbildning och arbetsmarknad.

Kapitlet bygger på strukturerade intervjuer med 49 kommuner samt en analys av kommunernas driftskostnader för persontransporter baserad på SCB:s räkenskapssammandrag. Resultaten visar att kommunernas relationer till RKM och deras faktiska inflytande varierar tydligt beroende på organisationsform. I kommunalförbund och hybridlösningar har kommunerna ett mer operativt ansvar för kollektivtrafiken, medan deras roll i regionaliserade RKM är mer indirekt. Samtidigt visar analysen att även kommuner inom regionaliserade modeller ofta engagerar sig ekonomiskt, exempelvis genom tillköp av trafik, drift av hållplatser och subventionerade biljetter för unga och äldre, särskilt i gränskommuner.

Genom att kombinera ett styrningsperspektiv som omfattar både hård och mjuk styrning visar kapitlet att föreställningen om att kommunerna ”lämnat” kollektivtrafiken är missvisande. I stället framträder ett

ömsesidigt beroende mellan kommuner, regioner och RKM, där dialog, samordning och informella lösningar är avgörande för att kollektivtrafiken ska fungera som en samhällsbärande funktion i praktiken.



KPI:er och dåliga data - Om behovet och svårigheterna med att mäta kollektivtrafikens utveckling

I antologins kapitel fem problematiserar Ida Andersson statistikens och nyckeltalens (KPI:ers) roll i styrningen av svensk kollektivtrafik och visar hur bristfälliga och svårjämförbara data skapar betydande kunskaps- och styrningsutmaningar. Med utgångspunkt i intervjuer med företrädare för 18 RKM samt en kritisk genomgång av vanligt förekommande indikatorer analyserar kapitlet hur mätbarhet både möjliggör och begränsar förståelsen av kollektivtrafikens utveckling.

Kapitlet visar att variationer i den nationella statistiken i första hand bör förstås som ett systemproblem snarare än som uttryck för faktiska skillnader i trafikens omfattning eller kvalitet. Skillnader i organisatoriska lösningar, skatteväxling, ansvarsfördelning och tolkning av nationella anvisningar innebär att likartade indikatorer kan fyllas med olika innehåll i olika regioner. Följden blir att jämförelser mellan län och över tid ofta saknar metodologisk robusthet, trots att just sådana jämförelser ligger till grund för politisk uppföljning, benchmarking och strategiska beslut.

Genom en fördjupad diskussion av sju vanligt använda KPI:er – däribland resor per invånare, marknadsandel, nöjd-kund-index och kostnadstäckningsgrad – visar kapitlet hur komplexa mobilitetssystem reduceras till förenklade mått som tenderar att spegla geografi, demografi och organisatoriska val snarare än faktisk tillgänglighet, rättvisa eller samhällsnytta. Samtidigt framhålls att KPI:er inte är neutrala tekniska verktyg, utan uttryck för styrningslogiker, politiska prioriteringar och institutionella praktiker.

Kapitlets sammantagna slutsats är att kollektivtrafikens styrning kräver ett mer robust, transparent och reflexivt indikatorsystem. Detta förutsätter både ökad nationell standardisering och en bredare förståelse av

statistikens begränsningar, där kvantitativa mått kompletteras med kvalitativ och kontextuell kunskap för att bättre fånga kollektivtrafikens roll som samhällsbärande infrastruktur.



Är regionförstoringen rättvis? En analys av sydsvenska trafikförsörjningsprogram

I det sjätte kapitlet diskuterar Robin Nuruzzaman och Malin Henriks-son hur regionförstoring motiveras och ges innehåll i regionala trafikförsörjningsprogram (RTP) i fem sydsvenska län och vilka konsekvenser denna planeringslogik får ur ett rättvise- och socialt hållbarhetsperspektiv. Med utgångspunkt i dokumentanalys undersöks hur kollektivtrafiken framställs som ett centralt verktyg för att stärka tillgänglighet, attraktivitet och ekonomisk tillväxt genom snabba och effektiva förbindelser mellan regionala ”tillväxtmotorer”.

Analysen visar att regionförstoring i RTP i huvudsak motiveras genom argument om urbanisering, behovet av större arbetsmarknadsregioner, kollektivtrafikens konkurrenskraft gentemot bilen samt ambitioner om hållbar omställning. Dessa argument samverkar i en planeringslogik som prioriterar starka stråk, höga hastigheter och arbetspendling över längre avstånd. Kollektivtrafiken ges därmed en nyckelroll i att möjliggöra tillväxt och klimatomställning, men i praktiken främst för grupper med flexibilitet i tid och rum.

Kapitlet visar samtidigt att social hållbarhet och rättvisa behandlas mer översiktligt och sällan operationaliseras i programmen. Frågor om fördelningsrättvisa, landsbygdernas långsiktiga tillgänglighet och olika gruppers vardagsresande ges begränsat utrymme, medan fokus ofta ligger på trygghet och tillgänglighetsanpassning. Satsningar på landsbygden formuleras främst som ett ”grundläggande utbud” eller genom anropsstyrd trafik och bytespunkter, vilket riskerar att befästa en hierarkisk geografi mellan urbana kärnor och perifera områden.

Sammantaget visar kapitlet att regionförstoring framställs som en universell lösning som förväntas gynna alla, men att de sociala konsekvenserna av denna strategi i stor utsträckning förblir oproblematiserade.

Författarna argumenterar därför för behovet av att integrera fördelings-, process- och epistemisk rättvisa tydligare i den strategiska kollektivtrafikplaneringen.



Mobilitet bortom staden – utmaningar och möjligheter för landsbygdens kollektivtrafik

I antologins sjunde kapitel riktar Christopher Olsson och Ida Andersson blicken mot kollektivtrafikens villkor i landsbygds- och glesbygdsområden och synliggör de särskilda utmaningar och möjligheter som präglar mobilitet bortom staden. Med utgångspunkt i intervjuer med kommunala planerare och regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) samt en genomgång av tidigare forskning analyseras hur landsbygdstrafiken formas i skärningspunkten mellan transporteffektivitet, välfärdsuppdrag och territoriell rättvisa.

Kapitlet visar att landsbygdstrafiken sällan planeras som ett eget sammanhållet system, utan i hög grad uppstår som en bieffekt av andra samhällsuppdrag, såsom skolskjuts, gymnasiesamverkan och regionala stråk. Omskalningen av kollektivtrafikens styrning efter kollektivtrafiklagens införande har bidragit till en fragmentering mellan kommunala och regionala ansvar, vilket blir särskilt tydligt i frågor som rör skol- och elevresor. Resultatet är ett planeringslandskap där tillgänglighet för barn och unga, utbildningens geografi och kommuners attraktivitet påverkas direkt av förändringar i kollektivtrafikens utbud.

Vidare analyseras relationen mellan kollektivtrafik och bil på landsbygden. Kapitlet visar hur bilen ofta fungerar som ett nödvändigt komplement till kollektivtrafiken, snarare än som ett konkurrerande färdmedel, samtidigt som denna pragmatiska ”allians” riskerar att osynliggöra grupper utan tillgång till bil. Mot denna bakgrund diskuteras en rad innovativa lösningar – såsom anropsstyrd trafik, öppnade skolbussar och digitala samåkningsplattformar – som syftar till att göra mobiliteten mer flexibel och lokalt anpassad, men som ofta är beroende av projektfinansiering och saknar långsiktig stabilitet.

Kapitlets övergripande slutsats är att framtidens landsbygdstrafik behöver förstås som en del av välfärden snarare än enbart som en transporttjänst. För att kollektivtrafiken ska utgöra en tillgänglig tjänst också på landsbygden krävs ökad samordning mellan kommuner, regioner och stat samt planeringsmodeller som tar landsbygdens specifika villkor på allvar.



Fler A-traktorer på grund av färre bussar? Om relationen mellan en växande mobilitetsform och planering för kollektivtrafik

I det åttonde kapitlet analyserar Ida Andersson den snabba ökningen av A-traktorer i Sverige och problematiserar föreställningen om att denna utveckling i första hand är en konsekvens av försämrade kollektivtrafik. Med utgångspunkt i en kombination av litteraturöversikt, statistisk analys och intervjuer med kommunala planerare undersöks hur A-traktorer relaterar till kollektivtrafikens planering, landsbygdens mobilitetsvillkor och ungas vardagliga förflyttningar.

Kapitlet visar att A-traktorer i huvudsak är ett landsbygdssfänomen, både som mobilitetslösning och som kulturellt uttryck. Den statistiska analysen visar att ökningen av A-traktorer är starkt kopplad till kommundyp och geografiska förutsättningar snarare än till förändringar i kollektivtrafikens geografiska tillgänglighet. Sambandet mellan minskat kollektivtrafikutbud och ökat antal A-traktorer är genomgående svagt, vilket utmanar förenklade kausala förklaringar som ofta förekommer i offentlig debatt.

Genom intervjuer med kommunala planerare framträder en splittrad bild av sambandet mellan kollektivtrafik och A-traktorer. Medan vissa uppfattar en indirekt koppling i specifika lokala sammanhang, betonar många att ökningen snarare drivs av faktorer som ungdomskultur, bilnormer, socioekonomiska förutsättningar och förändrade regelverk. A-traktorn framstår därmed inte enbart som ett substitut till kollektivtrafik, utan som ett socialt och identitetsskapande mobilitetsmedel som erbjuder frihet, flexibilitet och tillhörighet – dimensioner som kollektivtrafiken svårligen kan konkurrera med.

Kapitlets övergripande slutsats är att A-traktorernas ökade utbredning bör förstås som ett uttryck för bredare strukturella skillnader mellan stad och land och för ungas mobilitetsvillkor i glesa geografier. För planering och policy innebär detta att A-traktorer behöver betraktas som en integrerad del av det rurala mobilitetssystemet och en del av ungdomars identitet, snarare än som ett marginellt fenomen eller en direkt följd av kollektivtrafikens utveckling.



Om samverkan i forskningen – erfarenheter från referensgruppsarbete

I detta nionde kapitel reflekterar Ida Andersson och Brita Hermelin över samverkan mellan forskning och praktik. Samverkan har varit ett genomgående tema för vår forskning såväl som en organisatorisk princip för forskningsprojektet. Detta har omfattat att forskarna har deltagit vid en rad olika samverkansarenor för att presentera och diskutera projektets resultat. De har exempelvis omfattat presentationer på konferenser som Transportforum och Persontrafik, presentationer för lokala och regionala politiker, samt dialoger och utbyten med personer som arbetar med kollektivtrafik.

I de här kapitlet fördjupas frågan om samverkan mellan forskning och praktik som har organiserat genom projektets referensgrupp. Kapitlet tar sin utgångspunkt i en iakttagelse av att referensgrupper är vanliga inom forskningsprojekt, men att det saknas mer utvecklade metodologiska resonemang kring deras funktion, värde och organisering.

Med inspiration från teorier om transdisciplinär kunskapsproduktion diskuteras referensgruppen som en arena där forskningens analytiska och teoretiska perspektiv möter praktikens erfarenhetsbaserade kunskap. Kapitlet visar hur dialogen mellan forskare och praktiker bidragit till att utveckla systemkunskap, målkunskap och transformationskunskap, samtidigt som forskningens självständighet och ansvar enligt god forskningssed upprätthållits. Referensgruppen har fungerat som bollplank i frågor som rört forskningsdesign, empiritolkning, val av fall och strategier för spridning och nyttiggörande av resultat.

Genom att sammanfatta referensgruppsdeltagarnas egna reflektioner synliggör kapitlet hur deltagandet bidragit till kompetensutveckling, nya nätverk och fördjupad förståelse för kollektivtrafikens långsiktiga styrningsutmaningar. Samtidigt identifieras organisatoriska faktorer som varit avgörande för referensgruppens värdeskapande, såsom tydlig struktur, regelbundenhet, förberedande material och respekt för deltagarnas tid.

Kapitlets slutsats är att referensgruppsarbete med fördel kan förstås som en transdisciplinär kunskapsprocess, där formerna för samverkan är avgörande för forskningens relevans och samhällsliga genomslag. Därmed knyter kapitlet samman antologins tematik kring styrning, samverkan och kunskap och pekar fram mot behovet av mer reflekterade och systematiserade former för samproduktion av kunskap i forskning om komplexa samhällsutmaningar.

Referenser

- Andersson, I. (2023). "Kollektivtrafik för landsbygder?" I: Stenbacka, S. och Hermelin, B., *Hållbar samhällsplanering för landsbygden: om service, infrastruktur och välfärd för goda livsvillkor*. Malmö: Gleerups Utbildning AB, s. 57–74.
- Andersson, I. & Hermelin, B. (2019). "Om regional samverkan för hållbara persontransporter". I Syssner, J. (red.) *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggandet*, Boxholm: Linneförs förlag, s. 157–180.
- Andersson, I. & Hermelin, B. (2021). *Kollektivtrafik för omställning? En rapport om kommunala perspektiv på regional kollektivtrafik i Östergötland och Örebro*. Arbetsnotat, CKS, Linköpings universitet.
- Andersson, I. & Hermelin, B. (2024). Rescaling public transport planning in Sweden: investigating the continued planning at the scale 'left behind'. *European Planning Studies*, 32 (7): 1445–1463.
- Essebo, M. & Baeten, G. (2012). Contradictions of 'Sustainable Mobility'—The illogic of growth and the logic of myth. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 103(5): 555-565.
- Granås Bardal, K., Gjersten, A & Brynhildsen Reinart, M. (2020). Sustainable mobility: Policy design and implementation in three

- Norwegian cities, *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 82: 102330.
- Gualini, F. (2006). The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales, *European Planning Studies*, 14(7): 881-904.
- Healy, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Healy, P. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and new politics of space, *European Planning Studies*, 14(3): 299-320.
- Hodson, M. & Marvin, S. (2010). *World cities and climate change: producing urban ecological security*. Milton Keynes: Open University Press.
- Hrelja, R., Monios, J., Rye, T., Isaksson, K. & Scholten, C. (2017). The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems. *International journal of sustainable transportation*, 11(8): 611-622.
- Hrelja, R. (2011). The tyranny of small decisions. Unsustainable cities and local day-to-day transport planning. *Planning Theory & Practice*, 12(4): 511-524.
- Hull, A. (2008). Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities? *Transport Policy* 15 (2008) 94–103.
- Keating, M. (2017). Contesting European Regions. *Regional Studies*, 51(1): 9–18.
- Kennedy, C., Miller, E., Shalaby, A., MacLean, H. & Coleman, J. (2005). The Four Pillars of Sustainable Urban Transportation. *Transport Reviews*, Vol. 25, No. 4, 393–414.
- Kollektivtrafikpodden (2026). *Kollektivtrafikpodden*. Tillgänglig via <https://kollektivtrafikpodden.podbean.com>

- Kågeson, P. (2019). *Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:5*. Regeringskansliet. Finansdepartementet.
- Macuchova, Z. & Brandt, D. (2024). Public transport provision and social sustainability in Sweden. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 107(3): 307-327.
- McCann, E. (2003). Framing space and time in the city: Urban policy and the politics of spatial and temporal scale, *Journal of Urban Affairs*, 25(2): 159–178.
- Naturvårdsverket (2026). *Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk*.
- Scholten, C.L. & Joelsson, T. (eds) (2019). *Integrating gender into transport planning: From one to many tracks*. Springer.
- SFS 1997:736. *Lag om färdtjänst*.
- SFS 2010:800. *Skollag*.
- SFS 2010:1065 *Lag om kollektivtrafik*.
- Stjernborg, V. & Mattisson, O. (2016). The role of public transport in society—a case study of general policy documents in Sweden. *Sustainability*, 8(11):1120.
- Trafikanalys (2019). *Regional linjetrafik 2019*, Trafikanalys Statistik 2020:25.

Kapitel 2. Intentionerna med kollektivtrafiklagen och dess regionala tolkningar

Linnea Eriksson

Sammanfattning

Den nya kollektivtrafiklagen som trädde i kraft 2012 innebar en omorganisering av ansvar, styrning och synsätt på kollektivtrafik i Sverige. Kapitlet analyserar lagstiftarens intentioner bakom lagen och jämför dessa med hur 18 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) utanför storstadsregionerna tolkar och tillämpar den.

Enligt lagstiftaren var lagens huvudsakliga syften att ”modernisera” kollektivtrafiklagstiftningen, anpassa den till EU:s kollektivtrafikförordning och skapa bättre förutsättningar för resenärerna. Centrala delar av lagstiftningen är definitionen av regional kollektivtrafik som vardagsresande, inrättande av regionala kollektivtrafikmyndigheter och fri etablering av kommersiell kollektivtrafik.

Intervjuerna med RKM visar på stora variationer i hur lagen uppfattas och tillämpas. Många beskriver att den största praktiska förändringen var organisatorisk – bolag avskaffades och nya myndigheter inrättades – medan trafikens faktiska innehåll påverkades mindre. Flera RKM tolkar lagens uppdrag som fokus på arbets- och studiependling snarare än det bredare vardagsresandet som lagstiftaren avsåg. Kommersiellisering framstår som ett av de mest omdebatterade inslagen. Många RKM menar att lagen byggde på orealistiska antaganden om marknadens möjligheter. Sammantaget visar kapitlet att det finns glapp mellan lagstiftarens intentioner och hur lagen tolkats och tillämpats regionalt. Frågan om vad och vem kollektivtrafiken ska vara till för – och hur den ska bidra till tillgänglighet i både stad och landsbygd – framstår som central och fortsatt under förhandling.

Inledning

År 2012 trädde en ny lagstiftning om kollektivtrafik i kraft. Den ledde till ändrade ansvarsförhållanden, organisering och förhållningssätt till hur trafiken ska planeras. Införandet av lagen utgör också en

utgångspunkt för forskningsprojektet om ”omskalningens effekter” som denna antologi är ett resultat av. Vi forskare har studerat den tioårsperiod som hunnit förflyta sedan dess införande med fokus på kollektivtrafikens roll i samhällsplaneringen och för hållbar utveckling.

Under projektets gång har vi forskare fått en rad olika svar och redogörelser för vad kollektivtrafiklagen från 2012 syftade till och innebar för landets 18 regionala kollektivtrafikmyndigheter utanför de tre storstadsregionerna. Dessa representerar en rad olika uppfattningar om lagstiftningen, som vi i detta kapitel har valt att redogöra för och analysera i relation till vad lagstiftaren (den dåvarande regeringen) redovisar för argument till den nya lagen. Syftet med detta kapitel är att redogöra för de olika utsagorna och uppfattningarna från lagstiftaren och de 18 regionala kollektivtrafikmyndigheterna och belysa olika synsätt på vad kollektivtrafik är och vad det ska vara, hur kollektivtrafiken ska organiseras och styras, på vilka grunder beslut om kollektivtrafik ska fattas, och vilka rumsliga perspektiv som råder.

Metod och material

Materialet som detta kapitel bygger på är dels de 18 intervjuer med regionala kollektivtrafikmyndigheter som gjorts inom projektet (se en beskrivning av materialet i kapitel 1), dels dokument som beskriver lagstiftarens uppfattningar och syften. Intervjumaterialet utgör grund för framställningen om RKM:s olika uppfattningar om lagstiftningens mening. Intervjuerna refereras enligt den kodning som beskrivs i kapitel 3.

De dokument som studerats är lag om kollektivtrafik (SFS 2010:1065), samt dess förarbeten: regeringens proposition (Prop. 2009/10:200) och de utredningar och kompletteringar som den baserar sig på (SOU 2008:92; SOU 2009:39; DS 2011:19). Framför allt är det regeringens proposition som utgjort grunden för framställningen om lagstiftarens vilja. En noga genomgång av författningsregistret (vilket är ett register över alla lagar och förordningar som publicerats i svensk författningssamling, samt alla dess ändringar, ikraftträdande, hänvisningar till förarbeten med mera) gällande Lag om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) har också gjorts.

Innehåll

Detta kapitel inleds med en bakgrund om hur kollektivtrafiken organiserades och beslutades innan 2012, samt om vad som utgjorde bakgrunden till lagstiftningens tillblivelse. I det andra avsnittet handlar det om regional kollektivtrafik, vad det är och hur det organiseras utifrån både lagstiftarens och de olika RKM:ernas perspektiv. I det tredje avsnittet handlar det om vad som är kollektivtrafik och vem den ska vara till för utifrån lagstiftarens och RKM:ernas perspektiv. I det fjärde avsnittet beskrivs kommersialisering och marknad och hur lagstiftaren såg på det, samt hur RKM gör det. Kapitlet avslutas med en kortare reflektion.

Bakgrund om lagstiftningens tillblivelse

Innan 2012 fanns en lagstiftning som baserade sig på huvudmannareformen som kom till under 1970-talet. Huvudmannareformen gällde enbart kollektivtrafik på väg och syftade till att försöka skapa förutsättningar för gemensamma kollektivtrafiksystem gällande biljetter och priser inom samma län. Innan dess hade varje kommun (som var fler än idag) sitt eget system och från statligt håll upplevdes det sammantagna systemet som svåröverblickbart. Huvudmannen gavs genom reformen rätt att bestämma över länets trafikutbud och pris, samt hur utbudet skulle upphandlas eller om det skulle köras i egen regi. Länet var inte bara ett sedan lång tid institutionaliserat administrativt geografiskt område, utan också i de flesta fall detsamma som så kallade persontrafikregioner, inom vilket område i stort sett alla länets invånare transporterade sig. Huvudmannskapet delades av landstinget och kommunerna inom ett län för att både kunna planera för regionalt och lokalt utbud av kollektivtrafik. I slutet av 1980-talet utökades lagen till att, förutom busstrafik, också gälla regional persontrafik på stomjärnväg i länet, samt även i andra län om det syftade till att utveckla den regionala persontrafiken i det egna länet.

1998 kom en ny lagstiftning som ändrade i begreppen och i viss mån också innehållet. Det blev bland annat tillåtet för en kommun att överlåta ansvaret för färdtjänsten till den regionala trafikhuvudmannen. Kommunen och landstinget benämndes också i den nya lagen länstrafikansvariga, vilket i praktiken betydde att lagstiftningen tydliggjorde

att trafikhuvudmannen hade ett ansvar att samarbeta med dessa vid planering av trafiken. Trafikhuvudmannen skulle enligt lagstiftningen i första hand vara ett kommunalförbund, men om alla kommuner och landsting var överens kunde verksamheten i stället organiseras i bolagsform. Denna lagstiftning var den rådande då den nya kollektivtrafiklagen kom på plats i januari 2012.

Den nya kollektivtrafiklagen implementerades 1 januari 2012 och var resultatet av flertalet utredningar, som enligt den då sittande regeringen syftade till att föreslå hur kollektivtrafikutbudet och resandet skulle kunna förenklas och förbättras för resenärerna. Delbetänkandet (SOU 2009:39) från Utredningen om en ny kollektivtrafiklag, som tillstattes i juni 2008, är det som i huvudsak ligger till grund för lagen. Förutom det ligger betänkandet Konkurrens på spåret (SOU 2008:92) från Järnvägsutredningen 2 till grund för de delar som handlar om järnväg (Prop. 2009/10:200). Regeringens huvudsakliga skäl till att föreslå en ny kollektivtrafiklag var att 1) modernisera kollektivtrafiklagstiftningen och 2) anpassa lagstiftningen till EU:s nya regelverk. Regeringens beskrivning om vad moderniseringen betydde var i huvudsak att ge privata kollektivtrafikföretag fri möjlighet att etablera linjer på både nationell, regional och lokal nivå. Något som tidigare hade varit möjligt för ansvariga myndigheter att säga nej till. Anpassningen till EU:s lagstiftning handlade framför allt om att tydliggöra ansvaret för kollektivtrafiken, samt att tydliggöra regelverken för hur resenärer ska bemötas och behandlas (Prop. 2009/10:200).

EU:s regelverk som åsyftas är en kollektivtrafikförordning som trädde i kraft i december 2009 (EG 1370/2007) och som reglerar hur behöriga myndigheter, ett offentligt organ inom ett visst geografiskt område, kan ingripa för att se till att det finns kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse som är *”tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än den fria marknaden skulle kunna erbjuda”* (Prop. 2009/10:200: 28). EU reglerar inte på vilken nivå denna myndighet ska befinna sig, utan bara att den kan finnas på nationell och/eller lokal nivå och hantera kollektivtrafik på väg och järnväg, samt om medlemsstaten också vill, på vatten. I övrigt är kärnan i förordningen beskrivning av begreppen allmän trafikplikt och avtal om allmän trafik. Enligt EU ska den behöriga myndigheten definiera och fastställa krav för att sörja för kollektivtrafik av

allmänt ekonomiskt intresse (i motsats till företagsekonomiskt), vilket kallas allmän trafikplikt. Myndigheten kan sedan genom upphandling besluta att ge ett företag ensamrätt att operera inom ett visst geografiskt område mot ersättning och detta görs i ett avtal om allmän trafik (EG 1370/2007).

Enligt regeringen skulle den nya lagen innebära att *”kollektivtrafikföretag och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna [ges] bättre förutsättningar för att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformas”* (Prop. 2009/10:200). Citatet sammanfattar väl vilka tre grupper av aktörer som regeringen primärt vänder sig till när man föreslår den nya lagen: 1) privata kollektivtrafikföretag, vilket betyder företag som på eget initiativ kör kollektivtrafik och inte ska sammanblandas med de upphandlade trafikoperatörer som kör kollektivtrafiken i de flesta län idag, 2) regionala kollektivtrafikmyndigheter och 3) resenärer.

Vad är regional kollektivtrafik? Och vad betyder det för kollektivtrafikens organisering och utbredning?

Denna del beskriver hur lagstiftningen definierar den kollektivtrafik som den avser, kort och gott vad som är *regional* kollektivtrafik och hur denna definition hör samman med organiseringen av kollektivtrafiken. Denna del återger också hur de olika RKM representanterna vi intervjuat beskriver sitt uppdrag och sin organisering under lagstiftningen sedan 2012.

...enligt lagstiftning och förarbeten

Regeringen slår fast i sitt förslag till den nya kollektivtrafiklagstiftningen att

Landstinget och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret (Prop. 2009/10:200; 72).

Detta skiljer sig inte i sak från hur det var innan den nya lagstiftningen kom på plats, utan ser likadant ut som det har gjort sedan huvudmanlagen kom till på 1970-talet.

Regeringen inför dock ett nytt begrepp och organ ”regional kollektivtrafikmyndighet”, som ska finnas i varje län och antingen organiseras som ett kommunalförbund eller gemensam nämnd i de län där kommuner och landsting gemensamt bär ansvaret. I de landsting där man kommit överens om att landstinget bär ansvaret ska landstinget vara regional kollektivtrafikmyndighet. Regeringens skäl till detta är att den tycker att länet utgör en lämplig nivå för samordning mellan olika intressen och andra politikområden som har konsekvenser för kollektivtrafiken. Regeringen framhåller att både kommuner och landsting är betydelsefulla aktörer i denna utveckling, samtidigt som man framhåller betydelsen av att det finns ett enda offentligt organ i varje län med ansvar för planering och utbud av kollektivtrafik.

Det som dock kanske skiljer den nya lagen mest från hur det var innan när det gäller organisering, är att regeringen slår fast att strategiska politiska beslut om *”regional kollektivtrafik bör fattas i förvaltningsform”*. Vid den nya lagens tillblivelse är beslut och planering för kollektivtrafik lokaliserat till av kommunerna och landstingen samägda aktiebolag i 17 av 21 län. Denna typ av organisering motsätter sig regeringen tydligt i sin proposition och man säger uttryckligen att de existerande samägda bolagen ska avskaffas och att mål och inriktning för regional kollektivtrafik med fördel beslutas i ett politiskt sammanhang där också andra politiska frågor diskuteras och beslutas. Regeringens idé är att detta ska kunna öka samordningen mellan beslut om kollektivtrafik, bebyggelseplanering, regional utveckling, miljöförbättrande åtgärder, transportinfrastruktur och sociala åtgärder med mera, för att på så vis öka, det man benämner som ”effektivitet” (Prop. 2009/10:200). Kort och gott innebär det att regeringen anser att kollektivtrafiken bör vara en integrerad del i samhällsutvecklingen.

Regeringen argumenterar mot aktiebolagsorganiseringen av kollektivtrafikplanering med argumentet att den skapar otydlighet i roller, att det kan vara svårt att skilja vilka beslut som fattas som behörig myndighet respektive kollektivtrafikföretag (Prop. 2009/10:200). Därför vill regeringen att de strategiska besluten om kollektivtrafiken ska ligga under en myndighet, medan övriga operativa beslut kan tas inom ramen för en annan organiseringsform. Regeringen argumenterar för att det också ökar tydligheten på kollektivtrafikmarknaden, där myndigheten

har det övergripande ansvaret, men där flertalet privata aktörer kan operera (Prop. 2009/10:200).

Ramarna för hur kollektivtrafiken ska organiseras ges således i lagstiftningen: 1) en myndighet som kommuner och landsting är gemensamt ansvariga för med uppgift att strategiskt planera kollektivtrafiken, 2) myndigheten ska vara i förvaltningsform, ej bolagsform, 3) kollektivtrafikens strategiska planering ska samordnas med andra relevanta politikområden för största möjliga effektivitet och samhällsnytta, 4) det är upp till respektive län att själva besluta den exakta organiseringen. Det sista, argumenterar regeringen, är en viktig möjlighet eftersom kollektivtrafikens förutsättningar ser mycket olika ut över landet (Prop. 2009/10:200).

Vardagsresande – definition av regional kollektivtrafik

Ett nyckelbegrepp i regeringens argumentation kring kollektivtrafikens organisering är regional kollektivtrafik, vilket man i propositionen tydliggör vad det är för att kunna definiera vilken kollektivtrafik som lagen avser (Prop. 2009/10:200). Kollektivtrafik i lagens mening kan både vara allmän trafik som organiseras och finansieras av samhället och som kan upphandlas med en privat aktör som utövare, och privat trafik som helt planeras och drivs av privata bolag. Allmän trafik syftar också på två olika saker; dels allmän kollektivtrafik som är den linjelagda kollektivtrafiken, dels den särskilda kollektivtrafiken som innefattar färdtjänst, serviceresor och skolskjuts, där en myndighetsbedömning avgör om en individ har rätt till trafiken (Prop. 2009/10:200).

Definitionen av regional kollektivtrafik utgår från en indelning av kollektivtrafikmarknaden i två segment: den lokala och regionala kollektivtrafiken, och den interregionala kollektivtrafiken. Det förstnämnda segmentet definieras som resor som görs till vardags och med regelbundenhet. Det handlar om *”relativt korta resor till och från arbete, skola, service inköp och fritidsändamål”* (Prop. 2009/10:200: 31). Regeringen argumenterar vidare för att samhällsförändringarna har gjort att det inte längre finns skillnader mellan lokal och regional kollektivtrafik som tidigare varit fallet och därför är detta numera ett enda segment med samma karaktär (Prop. 2009/10:200). Det andra segmentet,

interregional kollektivtrafik, innefattar längre resor som antingen görs i tjänsten eller sällanresor på fritiden.

Regeringen argumenterar för att dessa två segment skiljer sig åt och därför *"finns det skäl"* (Prop. 2009/10:200: 31) att reglera de på olika sätt. Den interregionala kollektivtrafiken bedöms inte ha skäl för offentligt ingripande med subventioner i samma utsträckning som den regionala kollektivtrafiken, som i stället bedöms behöva ett kraftigt offentligt åtagande för att fungera tillfredsställande. Den *regionala* kollektivtrafiken däremot behöver, enligt regeringen, vara subventionerad av samhället eftersom det generellt krävs ett större kollektivtrafikutbud än vad som är företagsekonomiskt försvarbart, bland annat *"för att ge även personer utan bil en god tillgänglighet i samhället och för att minska negativa effekter av biltrafik"* (Prop. 2009/10:200: 32). En annan anledning är att resenären behöver kunna färdas i ett enda system i sin vardag: för linjer, för biljetter och för information, vilket kräver en sammanhållen strategisk planering och stora investeringar. För att detta ska vara möjligt förordar regeringen att det finns ett offentligt organ som planerar och säljer kollektivtrafik inom det geografiska område inom vilket flertalet invånare vardagspendlar (Prop. 2009/10:200).

Definitionen av vardagsresande utgör således utgångspunkten för regeringens argumentation varför man föreslår just *regionala* kollektivtrafikmyndigheter. Vardagsresandet definierar kollektivtrafikrummet som lagen reglerar och de administrativa gränser som behövs för att styra verksamheten. Detta sammanfaller också med en av de transportpolitiska principerna som föreskriver att beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former. Regeringen (Prop. 2009/10:200) argumenterar i det sammanhanget att den regionala nivån kan anses vara den mest lämpade administrativa nivån eftersom hela transportsystemets funktion varierar över landet och att man på länsnivå anses ha bäst kunskap om både lokala och regionala förhållanden. Vidare anses den regionala nivån fungera mest relevant för att samplanera transportsystemet med regional tillväxt och fysisk planering. Kollektivtrafikmyndighetens placering på regional nivå blir således ett förslag baserat både på de resmönster som kan observeras och de beslut som ska fattas på olika samhällsnivåer.

Regeringen beaktar också att det finns en tilltagande gråzon i vissa delar av landet mellan regionen som definition av vardagsresande och ett större geografiskt område, inkluderande flera regioner eller delar av flera regioner (Prop. 2009/10:200). Detta på grund av den ökande interregionala tågpendlingen som har inneburit att vardagsresandet i större utsträckning också sträcker sig utanför länet (Prop. 2009/10:200). Den nya lagstiftningen ger därför de regionala kollektivtrafikmyndigheterna möjlighet att planera för kollektivtrafik även utanför det egna länet så länge denna syftar till att underlätta för vardagsresande med kollektivtrafiken (SFS 2010:1065). Vardagsresandet definierar således även ett större geografiskt rum än länet där det finns möjlighet att subventionera kollektivtrafiken, även om den är interregional.

...enligt RKM

I intervjuerna med företrädare för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna finns flertalet resonemang om vad man anser att lagstiftningen syftade till och beskrivningar om vad som hände när lagstiftningen kom på plats. Flera av intervjupersonerna uttrycker att det som mest förändrades i deras region när lagen ändrades 2012 var organisationen, som framför allt bestod i att inrätta en ny myndighet och avskaffa ett bolag, även om just avskaffandet av bolaget i många fall dröjde flera år. Myndighetens hemvist varierar mellan de 18 regionerna, även om de allra flesta idag har RKM inom den regionala förvaltningsorganisationen (16 st).

Av de län där RKM idag ligger inom den regionala förvaltningsorganisationen var det ca 11 som gjorde den förändringen redan 2012, medan det för de övriga 5 har inneburit en förändring över tid. I Dalarna var RKM kvar i kollektivtrafikbolaget fram till 2018 då Region Dalarna bildades och RKM blev en del av den förvaltningen. I Blekinge var RKM ett kommunalförbund fram till 2019 när respektive region bildades och RKM uppgick i den organisationen. I Värmland har RKM fram till nyligen varit organiserad i ett kommunalförbund mellan regionen och Karlstads kommun, men nu är den en del av den regionala förvaltningen. I de flesta län där regionen är RKM finns också finansieringsansvaret för hela kollektivtrafiken där, utom i tre län, Västmanland, Södermanland och Västerbotten. Där är regionen RKM och har hand

om den övergripande finansieringen, men respektive kommun finansierar sitt eget utbud. Gotland nämns i lagstiftningen och utgör ett specialfall eftersom kommunen och regionen är samma organisation. Därför är också RKM inrättad inom den organisationen. De län som *inte* har regionen som RKM är Norrbotten och Västernorrland. I Norrbotten och Västernorrland är RKM organiserat som ett kommunalförbund med självstyrande kommuner och lite samordning. För en mer grundläggande genomgång av organiseringen av RKM se kapitel 3.

En sak som kommer fram i flera intervjuer som det som respondenterna uppfattar som kärnpunkten i lagstiftningen från 2012 är samverkan och att samhällsbehovet i ett större perspektiv ska styra kollektivtrafikens utveckling och planering. Detta är i motsats till hur det var innan lagens tillblivelse då kollektivtrafiken framför allt planerades och drevs i samägda bolag, då fokus upplevdes vara mer på hur mycket trafiken kostade och inte på hur kollektivtrafiken kan främja regionens utveckling.

I ett län där man relativt nyligen inrättat RKM på regionen i stället för i ett bolag har tjänstepersonerna märkt av att det finns ett stort uppdymt behov hos kommunerna att samverka i olika mötesformer med regionen. Respondenten uttrycker att mycket av den frustration som finns ute i kommunerna kring kollektivtrafiken hör ihop med detta och att RKM nu försöker hitta former för hur samverkan kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt för *”Det går inte att ha alla 15 samtidigt då varje kommun gärna vill se och diskutera det som händer i den egna kommunen medan allting annat är ointressant”* (region 10). Liknande problematik observeras i andra län (region 2 och 5) där respondenterna anser att kommunerna utvecklats till ”kravställare” gentemot RKM när man nu inte längre har budgetansvar för kollektivtrafiken (jmf. Portinson Hylander et al., 2022). En RKM (region 2) beskriver hur kommunerna och regionen kan vara överens på en övergripande nivå men att det blir konflikter när man talar om konkret trafikutveckling eftersom kommunerna är fokuserade på vad den egna kommunen får och inte får. I ett annat län (region 6) hade man befarat en liknande utveckling, men där ser man från regionens sida att kommunerna har stor förståelse för att satsningar som RKM gör ska gynna länet som helhet och inte enskilda kommuner.

Den nya lagstiftningen bidrog med ett tydligare regionalt perspektiv något som var välkommet för att kunna organisera kollektivtrafiken ”i stråk snarare än lokalt i en kommun” (region 2). Även andra RKM (region 1 och 7) uttrycker glädje över lagstiftningen just på grund av att den gett möjlighet att se kollektivtrafiken i ett större regionalt perspektiv. Region 1 poängterar att det inte enbart gäller kollektivtrafiken inom länet, utan också över länsgräns, vilket kollektivtrafiklagen har gagnat genom fokus på vardagsresande.

De län som antingen har RKM organiserat som ett kommunalförbund eller RKM på regionen, men där finansieringen för trafiken ligger kvar hos kommuner, uttrycker olika nivåer av svårigheter att samordna kollektivtrafiken. I ett län beskriver respondenten situationen som svårarbetad utifrån ett trafiksystemperspektiv eftersom kollektivtrafiken spretar enligt hur kommunerna väljer att finansiera den (hybrid 1). I ett annat län skapar organiseringen en rad olika organisationer vars samordning i huvudsak är svår, vilket också gör att RKM har en ganska otydlig roll:

I [länet...] har [vi] nio olika bolag som driver trafik, utan samordning av tidtabeller, taxor, varumärkesvärd, bytespunkter i trafiken och sådär. Så att det är en väldigt fragmenterad värld. Så jag brukar säga att RKM är ju som blindtarmen, alla vet att vi finns men ingen vet liksom vad vi har för funktion (kommunalförbund 2).

Samordning och samverkan mellan olika politikområden handlar ju dels om kommunerna i länet, dels om hur det ser ut mellan regionens olika verksamheter. Var RKM finns inom den regionala organisationen ser mycket olika ut, ibland är kollektivtrafiken en helt egen förvaltning där både RKM (långsiktig planering) och den mer operativa verksamheten (drift och trafikering) finns under samma tak (region 11) och är skild från övriga regionala förvaltningar. Ibland finns RKM på en förvaltning och den operativa verksamheten i en annan förvaltning (region 3 och 12) och ibland ligger den operativa verksamheten kvar i ett bolag (region 1). I ett län beskriver respondenterna att de som RKM på regional utveckling har möjlighet att i högre grad samordna kollektivtrafiken med andra mobilitetstjänster och tänka i ett större perspektiv.

Vad och vem är kollektivtrafiken till för?

Denna del återger hur lagstiftaren beskriver vad och vem som kollektivtrafiken ska vara till för och vilka uppfattningar som finns hos de olika RKM om vad och vem kollektivtrafiken ska vara till för, samt hur de uppfattar lagstiftningen som en guide för det.

...enligt lagstiftning och förarbeten

För att nå bästa möjliga resultat måste kollektivtrafiken anpassas till de förändringar som äger rum i samhället. Inte minst klimatutmaningen kommer att öka efterfrågan på effektiva kollektivtrafiklösningar. Ett ökat kollektivt resande sätter ökat fokus på behovet av en ny och trafikslagsövergripande samordning av kollektivtrafiken. En sådan måste tillgodose resenärernas behov av tillgänglighet och samhällets krav på ett effektivt utnyttjande av resurserna. Det är då särskilt viktigt att kollektivtrafiken ges sådana förutsättningar att den kan bedrivas på effektivast möjliga sätt. Dagens lagstiftning avseende kollektivtrafik är i vissa stycken otidsenlig och inte tillräckligt väl anpassad till dagens situation och framtida behov. Regeringen ser därför ett behov av att modernisera kollektivtrafiklagstiftningen så att den bättre svarar mot de transportpolitiska målen och principerna. (Prop. 2009/10:200: 36)

Vid tiden när förslaget om en ny kollektivtrafiklagstiftning kom var den dåvarande regeringen mitt inne i en större transformering av transportpolitikens organisering. Ledordet var ”trafikslagsövergripande”, vilket var ett av de bärande argumenten när den nya nationella myndigheten Trafikverket bildades 2010 (Jacobsson och Sundström, 2017). Det användes också som argument i regeringens proposition för på vilket sätt man vill ”modernisera” kollektivtrafiklagstiftningen enligt ovan citat (Prop. 2009/10:200).

De transportpolitiska målen och principerna beslutades några år tidigare och regeringen beskriver i sin proposition hur kollektivtrafiken kan ses som ett medel i transportpolitiken utifrån dessa mål. Det är

framför allt inom funktionsmålet¹ som kollektivtrafiken berörs och där pekar regeringen ut en av dess preciseringar som viktig: *”förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras”* (Prop. 2009/10:200: 34). Tre andra preciseringar pekas ut som att de mer implicit också berör kollektivtrafiken, dessa är:

- 1) Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet; 2) Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder; 3) Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning (Prop. 2009/10:200: 35).

Dessa tre preciseringar motiveras sedan som viktiga för kollektivtrafiken genom att regeringen skriver att: *”En väl fungerande linjetrafik för personresor är nödvändig för att människor ska ha en god tillgänglighet. Det gäller för såväl städer som landsbygd fast på lite olika sätt.”* (Prop. 2009/10:200: 35). Regeringen beskriver kollektivtrafiken i staden som en förutsättning för att människor ska kunna förflytta sig och ett medel för att minska trängseln. I landsbygd handlar det i stället om att kollektivtrafiken erbjuder ett alternativ till personbil och skapar resmöjligheter även för personer utan bil, vilka definieras som ungdomar och äldre. I landsbygd beskriver regeringen också att det ofta finns ett mindre utbud av allmän kollektivtrafik (linjelagd trafik), men ett mer omfattande utbud av särskild kollektivtrafik (färdtjänst, serviceresor och skolskjuts), vilket motiverar att dessa två samordnas i högre utsträckning *”för att utnyttja offentliga medel optimalt i syfte att skapa tillgänglighet”* (Prop. 2009/10:200: 35).

Kollektivtrafiken framhålls också av regeringen som ett viktigt medel för att nå även hänsynsmålet inom de transportpolitiska målen. Framför allt argumenterar man för att *”en väl fungerande kollektivtrafik kan innebära en överflyttning från privatbilismen”* (Prop. 2009/10:200: 35) och detta gör att miljö-, hälso- och säkerhetsmässiga aspekter av privatresandet kan förbättras.

¹ Den svenska transportpolitiken utgår från ett övergripande mål som är preciserat i ett hänsynsmål och ett funktionsmål

För vägledning av arbetet med att nå de transportpolitiska målen finns också ett antal principer för när styrmedel ska väljas och ekonomiska medel prioriteras och anslås. Dessa principer, framhåller regeringen, är vägledande för hur den nya kollektivtrafiklagen utformades. Den första principen slår fast att människor ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras. Transportsystemet ska således vara till för människorna och transportköparna och planeringen av systemet behöver därför utgå från ett användarperspektiv. Detta hör, i kollektivtrafikens fall, ihop med en annan princip om att samverka mellan olika transportslag ska främjas. Regeringen poängterar att *”ett användarorienterat och trafikslagsövergripande synsätt bör därför bygga på hur hela resan eller transporten kan bli så bra som möjligt ur såväl effektivitets- som hållbarhetsperspektiv”* (Prop. 2009/10:200: 36).

...enligt RKM

Flertalet respondenter pekar på att lagstiftningen inte styr var kollektivtrafiken ska finnas, hur mycket trafik som ska finnas eller vad som ska styra trafikupplägget: ska kollektivtrafiken planeras efter var det finns mest efterfrågan eller efter en mer geografisk spridning? I denna fråga ser de flesta respondenterna inte att lagstiftningen ger någon vägledning och att det eventuellt saknas en ram för hur RKM ska agera.

Ett sätt RKM tolkar lagen på är när det gäller vilken typ av resande som de uppfattar att den pekar ut att kollektivtrafiken ska användas för. En respondent (region 1) lyfter lagens definition av vardagsresande som deras uppdrag, vilket gör att de bör arbeta med resande under veckans alla dagar oavsett geografi. Ett för lågt resebehov i vissa relationer gör dock att RKM ändå framför allt planerar för kollektivtrafik som stödjer arbets- och studiependling, även om de också diskuterar möjligheter till fritidsresande och försöker hitta nya resursmässigt möjliga lösningar för det. Denna RKM är ensamma om att lyfta vardagsresande som centralt för sin tolkning av vilken kollektivtrafik RKM ska planera för. De flesta representanter för RKM tolkar det i stället som att lagstiftningen fokuserar på arbetspendling. I ett län anser man som RKM ha goda möjligheter att planera för en kollektivtrafik som möter arbetspendlingens efterfrågan i motsats till kommunen:

För att säkerställa att man knyter ihop [länets] arbetsmarknad och möjlighet för människor att bo och verka i hela länet så då [behöver man] ha en annan blick, på kollektivtrafiken i stråk snarare än lokalt i en kommun (region 2).

Att kollektivtrafiken mer och mer planeras i stråk är inte unikt för detta län, utan vanligt i de flesta andra också. I ett län poängterar man att konsekvensen av lagstiftningen, att RKM blivit en del av regionen och därmed en del av samma institution som också planerar för regionens transportutveckling, inneburit fördelar när det kommer till att kunna planera för kollektivtrafiken i stråk:

En av fördelarna som vi ser med länstransportplanen, att den ligger på vår förvaltning, är ju att vi lätt kan synka till exempel utbyggnaden av pendelparkeringar och sådant i anslutning till våra stråk så att du kan ta din bil och sedan göra en delresa med kollektivtrafiken kanske (region 8).

Ett annat område där tolkning av lagen kommer in är kollektivtrafikens vara eller inte vara på landsbygden (för vidare diskussion om landsbygden se kapitel 7), vilket är en svårighet och stor stötesten som alla respondenter på olika RKM tar upp att de brottas med. En del menar att lagens ram i det sammanhanget inte är problemet, utan de ekonomiska förutsättningarna som gör att det inte finns medel till att försörja landsbygden, samtidigt som det finns en låg acceptans bland regionala beslutsfattare för att kollektivtrafikresan i landsbygd kostar mer än i staden (hybrid 1).

En annan RKM efterfrågar en tydligare ram för vad kollektivtrafiken ska kunna vara eftersom respondenten tycker att det generellt och framför allt i landsbygd finns orimliga förväntningar på ”att samhället ska ta ett större ansvar för människors mobilitet än man hittills har gjort” (region 2). På liknande tema poängterar en annan RKM (region 5) att kollektivtrafiken måste planeras utifrån efterfrågan och kan inte bara finnas i vissa geografier för att enbart täcka yta. Andra beskriver hur lagstiftningens krav på regional planering av kollektivtrafik gör att dess planering måste vara del av regionens arbete med hållbar utveckling:

Och där är kollektivtrafiken en extremt viktig del i att skapa rika förutsättningar för alla människor [...] Om man tar det ekonomiska perspektivet som exempel, så är det så här att kollektivtrafiken, [...] vi måste bedriva den. Det är inget vi kan spara in på, vilket man kan göra i andra områden. Det är inte en mänsklig rättighet, men det är en förutsättning [för människors liv och regionens utveckling]. Och det är också så att på grund av lagen måste vi upprätta en kollektivtrafik för alla (Hybrid 2).

I en annan RKM har tolkningen att lagen syftade till att göra kollektivtrafiken till ett verktyg för hållbar utveckling i regionen blivit grundbulten för hur man arbetar. Respondenten framhåller att detta skiljer sig mycket från hur det var innan lagens tillkomst:

Snarare än som det varit innan då, att man drev trafiken mycket som en bolagsform, att det viktiga var, så att säga, resultatraden, hur mycket kostar det här nu då och sedan så litegrann så räknade dom resenärerna och så men det var inte mycket som handlade om att, hur ska kollektivtrafiken främja [länets] utveckling, och det var ju precis det som var syftet med lagen (region 11).

Många RKM ger uttryck för att de har ett tudelat ansvar både för en effektiv kollektivtrafik i starka stråk och att försörja de delar, oftast på landsbygden, som ligger utanför stråken. En respondent beskriver denna tudelning:

Vi ska jobba för att få till starka stråk, vi ska jobba för att kollektivtrafiken ska byggas där den gör som mest nytta. Men vi har också krav på oss att skapa kollektivtrafik som ger alla invånare möjlighet till någon form av basservice, så det är lite... vi behöver hantera båda delarna (region 7).

Ett sätt att beskriva och planera för att möta behov samtidigt som man effektiviserar sina resurser och som i stort sett alla RKM idag säger sig göra är att använda ett "hela resan-perspektiv" i kollektivtrafikplaneringen. I en RKM beskriver de detta som centralt:

Vi försöker jobba på ett sätt som bygger på hela-resan-perspektivet, kollektivtrafiken kanske inte kan gå överallt, jättesvårt att finansiera såklart, en utmaning som alla står inför, men däremot ska vi ju skapa förutsättningar för att du ska kunna använda kollektivtrafiken ändå (region 8)

Lagstiftningen (inte nödvändigtvis bara kollektivtrafiklagen) uppfattas också bjuda på en betydande osäkerhet: att i landsbygd öppna upp skoltrafik och färdtjänst (så kallad särskild kollektivtrafik) för allmänheten att åka med (se även kapitel 7). Här vet RKM inte säkert vad som gäller och det har gjort att en del regioner och kommuner valt att framför allt inte öppna skoltrafiken för allmänheten för att inte riskera att bryta mot lagen. I ett län har man ändå valt att göra det, men undvikit att utmana de osäkerheter man upplever att lagstiftningen innefattar, och därför inte tagit betalt (region 9). I ett annat län utgör skoltrafiken en stomme i den glesa kollektivtrafiken i landsbygd genom att den är öppen för alla att resa med, men har ett mycket begränsat utbud (region 8). En annan respondent uttrycker att RKM skulle vilja se skolskjuts och färdtjänst som del av den allmänna kollektivtrafiken för att alla ska kunna åka med. Digitaliseringen skapar möjligheter att kunna erbjuda redan beställd särskild kollektivtrafik till andra som också ska åka samma sträcka, men i regionen tolkar man det som att lagstiftningen inte tillåter det (kommunalförbund 1). Andra RKM ser också möjligheterna att öppna upp särskild kollektivtrafik för övriga resenärer, samt även införa nya typer av utbud i framtiden:

Någonting som vi tänker att vi kunde utforska mer också är ju liksom att samordna med serviceresor, skolskjuts, annan typ av trafik som kanske redan går, samåkning testade vi lite i vårt förra projekt, hur det skulle kunna se ut, om RKM skulle kunna stå för en grundplattform för samåkning till exempel (region 3).

En annan region visar hur öppen samhällsfinansierad trafik synliggjort skillnader mellan kommunala överväganden och regionala. I länet togs beslut, redan innan lagstiftningen, att all samhällsfinansierad trafik skulle vara öppen för alla. Det handlade framför allt om skolbussar i landsbygd. Så länge kommunen betalade för skolbussdelen och regionen för den allmänna kollektivtrafikdelen var inte detta ett problem,

men så gjordes linjerna till om till allmän kollektivtrafik och blev därmed helt regionens ansvar. Det var fortfarande nästan bara skolbarn som reste med dessa bussar och det gjorde, enligt respondenten, att kostnader flyttades över från kommunen till regionen:

Att driva en skolbuss i ett år, det kostar kanske runt en miljon och intäkten om den är fullsatt med skolelever varje dag var en halv miljon. Så man lyfte över väldigt stora kostnader från kommunen till regionen, bland annat det bidrog till att regionens ekonomi blev mycket ansträngd och då fick man ju slå bakut och ändra om. Och det kanske man inte hade gjort om finansieringsansvaret hade legat kvar på kommunerna (region 5).

Regional kollektivtrafik som en fri marknad? Kommersialisering av trafiken

Denna del återger hur lagstiftaren beskriver lagens intentioner kring kommersialisering av kollektivtrafiken, samt hur de olika RKM uppfattar och beskriver utfallet av dessa intentioner i sina egna län.

...enligt lagstiftning och förarbeten

Innan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft var det möjligt för trafikhuvudmannen i länet att hindra kommersiell kollektivtrafik att etablera vissa linjer på vissa tider. Olika regler gällde också för olika trafikslag. För vägtrafik var ett linjetrafiktillstånd tvunget att sökas av den aktör som ville etablera kollektivtrafik. I samband med det gjordes också en skadlighetsprövning av Transportstyrelsen där det var möjligt för trafikhuvudmannen att göra gällande att den offentligt bedrivna kollektivtrafiken skulle lida skada vid etablering av den nya linjen. Om Transportstyrelsen gjorde samma bedömning avslogs ansökan om linjetrafiktillstånd (Prop. 2009/10:200). Denna möjlighet för trafikhuvudmannen att lägga ”veto” mot kommersiella alternativ tog regeringen bort i och med den nya kollektivtrafiklagen och formulerade det som att *”Kollektivtrafikföretag bör fritt få etablera kommersiell kollektivtrafik förutsatt att de har sådana grundläggande tillstånd för verksamheten som krävs”* (Prop. 2009/10:200: 39). Regeringen underströk att en öppen kollektivtrafikmarknad gynnar resenärerna och att all kollektivtrafik

därmed bör kunna ses som nyttig oavsett hur den organiseras. Därför, argumenterade regeringen, bör alla bestämmelser som medverkar till att en viss part ransoneras och hålls tillbaka tas bort (Prop. 2009/10:200). Genom att ta bort den så kallade skadlighetsprövningen för kollektivtrafik på väg jämfördes det med hur tillstånd och möjligheter för att bedriva kommersiell kollektivtrafik såg ut för de andra transportslagen, vilket bedömdes leda till en mer dynamisk och trafikslagsövergripande marknad (Prop. 2009/10:200).

Utredaren ville att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna skulle vara tvungna att avvakta sin egen planering av trafik tills kommersiella aktörer hade avgjort hur de ville etablera sig (SOU 2009:39), men så blev inte fallet i lagstiftningen. Regeringen tyckte att eftersom en mycket stor del av trafiken skulle komma att behöva fortsätta i offentligt finansierad regi, samt att det regionala samarbetet kring kollektivtrafiken utvecklats betydligt under åren innan den nya lagstiftningen skulle den regionala kollektivtrafikmyndigheten kunna ta initiativ till och planera för sin regionala kollektivtrafik innan kommersiella aktörer gjorde det (Prop. 2009/10:200).

Bland de transportpolitiska principerna som ska vägleda transportpolitiken finns en som regeringen pekar ut som betydelsefull för hur kollektivtrafiken ska bedrivas. Den handlar om att konkurrensen ska främjas mellan såväl trafikutövare som transportalternativ. Regeringen argumenterar för att försöka skapa en så väl fungerande marknad som möjligt för att skapa snabb förnyelse, prispress och resurseffektivitet (Prop. 2009/10:200).

I regeringens bedömning av effekter av den nya lagen kan man läsa att regeringen trodde att utbudet av kollektivtrafik på väg skulle öka till följd av införandet av den öppna marknaden och att konkurrensen därmed skulle skärpas mellan olika alternativ till gagn för resenärerna (Prop. 2009/10:200). En mer attraktiv kollektivtrafik skulle bli resultatet med fler resenärer och fler nya grupper av resenärer. Regeringen gjorde också bedömningen att kommuners och regioners ekonomi på sikt skulle komma att gynnas av den öppna marknaden eftersom "Erfarenheten är att kollektivtrafik föder kollektivtrafik. Kommersiell etablering kan därmed förväntas ske på ett sätt som främst skapar nya resmöjligheter" (Prop. 2009/10:200: 107).

...enligt RKM

Många representanter för RKM som beskriver hur de tolkar kollektivtrafiklagen börjar ofta med att säga att lagen utgick från fel antagande om kommersialiseringens möjligheter. En respondent uttrycker det som att:

Lagen är egentligen skriven som att åttio procent av den kollektivtrafik som finns i Sverige skulle vara kommersiellt bärkraftig och sedan skulle det vara tjugo procent kvar att upphandla. Så är lagen utformad och det är ju tvärtom, fast det räcker ju inte utan det är ju i princip nittionio procent av allt sådant som behöver upphandlas och en procent kanske kommersiellt (region 9).

Flera av respondenterna som var med i kollektivtrafikbranschen när lagen kom, pekar ut kommersialiseringens viljan som *”dödfött från början”* (region 11) och någonting som de flesta i branschen redan då bedömde som orealistiskt och ingenting som skulle vara möjligt. En respondent ger en förklaring till varför lagstiftningen lutade sig så mycket på kommersialisering:

Men lagen är ju felaktigt skriven, det berodde ju på att när utredningen kom till så var man politiskt irriterad eller förbannad över att dom här trafikhuvudmännen som fanns då hade formellt rätt över så man kunde förhindra att Swebus Express stannade i Kristinehamn och att lokala resenärer Karlstad – Kristinehamn [inte fick åka med...]. Så man ville ju angripa det och den kommersiella trafiken satt ju inte tyst utan sa ju att, jamen får vi bara möjlighet, vi kan köra och vi finns här och vi kan trafik och allt detta, men det hände ju inte och det visste ju alla (region 9).

De flesta respondenter beskriver att kommersiellt bärkraftig kollektivtrafik inte finns i deras län idag och har heller inte funnits sedan lagens tillkomst eftersom det inte är möjligt. De beskriver dock en del busslinjer som går över flera länsgränser och som drivs kommersiellt. Ett exempel är Y-buss:

Den är ju ett bra alternativ, om vi säger ungdomar, studenter och annat, det är ju en annan prissättning än tåget och den startar på lite olika orter men jag vet att man kan åka till exempel från Sollefteå till Stockholm, den går också in på Arlanda, från Örnköldsvik, sedan vet jag inte om den går ännu längre norrut men åtminstone från Örnköldsvik och Sollefteå kan man ta sig då till Stockholm (kommunalförbund 1).

Det starka fokuset på kommersialisering tycker en del intervjupersoner inte enbart handlar om privata kollektivtrafikföretag som har möjlighet att öppna linjer, utan också som ett uttryck för att arbeta för att minska skattefinansieringsgraden för den kollektivtrafik som RKM ansvarar: *”jomen det tror jag är viktigt för alla, att kostnadstäckningsgraden ska vara på en rimlig nivå utifrån sina förutsättningar”* (region 13). Samtidigt beskriver andra hur skattefinansieringen har ökat i deras region sedan lagens tillkomst bland annat på grund av att det politiska målet har varit att hålla nere biljettpriserna så att kollektivtrafiken uppfattas som relativt billig av resenärerna (region 7).

Att kommersialisering och marknad uppfattas som det mest centrala i lagstiftningen av flera RKM gör att de ofta uttrycker att lagen i ingen eller liten utsträckning behandlar andra saker. En respondent anser helt enkelt att lagen inte har påverkat regionen eller kollektivtrafiken på grund av det felriktade fokuset:

Alltså om man ska säga lagstiftningen som sådan har nog inte påverkat så mycket, lagstiftningens huvudsakliga uppgift var ju att öppna upp den fria marknaden och fri konkurrens och det har ju i princip inte skett någonstans, givet att vi kör in så mycket skattepengar i kollektivtrafik finns det ju ingen affär (region 2).

Medan en annan respondent inte pekar ut kommersialiseringen som lagens huvudsyfte, utan det regionala myndighetsbildandet som i de flesta regioner tog bort bolagsformen för kollektivtrafikens styrning och på det viset tvingade fram

Att samhällsbehovet skulle styra riktlinjerna för kollektivtrafiken och det, i alla fall hos oss och jag tror i dom flesta regioner så har det gjort samverkan bättre och mera att man har

jobbat mer med dom delarna, att [man varit] mer eller mindre tvingade (region 11).

Samme respondent pekar dock på hur utvecklingen idag går åt motsatt håll när trafikdirektören blir chef över RKM-tjänstepersonen/erna, vilket betyder att det operativa bestämmer över myndigheten och samhällsnyttan.

Avslutande reflektioner

I detta kapitel har jag gått igenom lagstiftningen och dess förarbeten, framför allt har regeringen som skrev propositionen och instiftade lagen kommit till tals. Detta har sedan, i tre teman, jämförts med vad vi i projektet har fått för beskrivningar av lagstiftningen av de 18 intervjuade RKM. Sammantaget visar genomgången på ganska spretiga uppfattningar både gällande mellan olika RKM och mellan RKM och hur regeringen uttrycker sig. Jag vill i denna avslutande del ta upp några av dessa till diskussion.

En uppfattning som är relativt välbefäst bland de flesta RKM är att deras huvudfokus ska vara att underlätta för arbets- och studiependling med hjälp av kollektivtrafiken. Detta fokus kommer inte endast från lagstiftningen, utan också från de regionala politikerna som satt upp den typen av mål i de regionala trafikförsörjningsprogrammen. Framställningen visar dock att RKM:s tolkning av lagstiftningen i det här fallet är ganska snäv, eftersom nyckelordet i lagstiftningen, för vad en regional kollektivtrafikmyndighet ska ägna sig åt, inte är arbetspendling, utan vardagsresande. Arbetsresor är endast en komponent i vad regeringen definierar som vardagsresor: *”relativt korta resor till och från arbete, skola, service, inköp och fritidsändamål”* (Prop. 2009/10:200: 31). Det är resor som görs till vardags och med regelbundenhet. Endast en av de intervjuade RKM:erna tar upp begreppet vardagsresor och diskuterar vad lagstiftningens fokus innebär för deras arbete. Bland annat framhåller man svårigheten att i landsbygdsgeografier arbeta med fritidsresor. I flera andra RKM:er, där fokus ligger på arbets- och studie-resor, ser man inte de regelbundna fritidsresorna som ett uppdrag för kollektivtrafiken och således ingenting som man som RKM ägnar sig åt. Samtidigt finns det också en del som uttrycker att lagstiftningen inte innehåller några riktlinjer för vad RKM ska arbeta med alls och en del

efterfrågar mer tydlighet. Även om det kanske inte är så tydligt uttryckt så kan definitionen av regional kollektivtrafik, som den som försörjer invånarnas vardagsresande, vara en fingervisning om vad lagstiftaren såg som viktigt när den nya kollektivtrafiklagen instiftades.

Vardagsresande handlar om att definiera vad regional kollektivtrafik är, vilken täckning det gemensamma systemet för kollektivtrafik bör ha och för vilken typ av resor som kollektivtrafiken är tänkt att vara för. Lagstiftaren fastslår att kollektivtrafiken är en mycket viktig pusselbit för att framför allt nå det transportpolitiska målet om tillgänglighet (funktionsmålet). Kollektivtrafiken pekas ut som nödvändig för tillgänglighet både i stad och i landsbygd. I staden är kollektivtrafiken en förutsättning för tillgänglighet för alla, i landsbygd är den framför allt en förutsättning för tillgänglighet för personer utan bil, av vilka barn och äldre specifikt pekas ut av lagstiftaren. En del RKM:er gör liknande beskrivningar, medan andra uttrycker att lagstiftningen inte ger någon vägledning kring kollektivtrafikens vara eller inte vara i specifikt landsbygden. Framställningen visar dock att det trots allt finns viss vägledning i regeringens proposition, där det transportpolitiska målet om tillgänglighet visar vägen. Lagstiftarens mening tycks vara att den samhällsbetalda kollektivtrafiken ska styra mot tillgänglighetsmålet i huvudsak, medan kommersiella alternativ kan ta hand om den trafik som är mer kommersiellt gångbar. Det finns dock ett tydligt praktiskt problem i detta antagande då det, som flera RKM:er uttrycker, inte finns medel att driva en sådan tillgänglig trafik. Tidigare studier har visat hur RKM kan underhålla dåligt lönsam trafik med mer lönsam trafik (Portinson Hylander et al., 2022) och då är frågan hur den dåligt lönsamma trafiken kan fortsätta bedrivas om det inte finns någon lönsam trafik i utbudet. Samtidigt är tillgänglighetsmålet utpekat av lagstiftaren som det som i huvudsak ska vägleda kollektivtrafiken, vilket borde göra det centralt för RKM i dess långsiktiga planering.

En lösning kanske skulle kunna vara att i högre utsträckning koppla ihop allmän och särskild kollektivtrafik, någonting som lagstiftaren på sidan 35 i sin proposition (Prop. 2009/10:200: 31) skriver rakt ut bör samordnas för att utnyttja offentliga medel mer effektivt. Inom detta område verkar lagstiftningen dock inte fått något vidare genomslag eftersom flera RKM:er uppger att de avstått från att öppna speciellt

skolskjutstrafiken för övriga resenärer eftersom de inte tror att det är förenligt med lagen. Vilken lag mer exakt som detta skulle komma i konflikt med har vi inte i studiens material, men en del respondenter har uttryckt olika uppfattningar. Dels handlar det om att det skulle kunna strida mot konkurrenslagstiftning, vilket framför allt verkar gälla när det är kommunen som fortfarande arrangerar skolskjutsen och att kommunen skulle riskera arrangera kollektivtrafik i konkurrens med regionen. Dels handlar det om att barnen är en mycket skyddad grupp i samhället och frågan är vad som händer när även andra får åka med skolskjutsen. Dels handlar det om hur man säkerställer att alla som beviljats skolskjuts får plats samtidigt som de som vill åka med också vet om att det är möjligt.

Våra RKM-respondenter pratar sällan om färdtjänst och serviceresor i det här sammanhanget, även om den typen av trafik ofta i många regioner öppnats upp till viss del, på det viset att fordonen används för beställningsresor i landsbygd. Sammantaget för beställningsresor är att de flesta RKM verkar uppfatta de som mycket dyra och därmed ingenting som man vill att befolkningen i landsbygd på regelbunden basis använder sig av. Den typen av biljetter är också i många län mycket dyrare än en vanlig kollektivtrafikresa, vilket ur individens perspektiv gör det till ett mindre attraktivt alternativ och knappast någonting som ersätter en bil.

Det finns sålunda ett uppenbart glapp mellan lagstiftarens mening och dagens verklighet i flertalet RKM nu ca 14 år efter att lagen implementerades. Det finns dock ett fåtal RKM som inte ser lagstiftningen som problematisk, utan där man faktiskt testat att i allt högre grad samköra allmän och särskild kollektivtrafik. Sedan finns det de RKM, framför allt i norra Sverige, där kollektivtrafiken i stort sett är detsamma som skolskjutsar. Där ligger RKM oftare hos ett kommunalförbund än hos regionen. Ansvar för skolskjuts, färdtjänst och servicetrafik ligger hos kommunerna, men de kan välja att ge det helt eller delvis till RKM. Hur det ser ut över landet är mycket olika, ofta har en del kommuner i ett län valt att ge uppdraget till RKM och andra inte. RKM finns ju oftast med fullt finansieringsansvar för kollektivtrafiken på regionen (utom i 5 län), vilket gör att allmän och särskild kollektivtrafik generellt delas upp mellan dels den kommunala kassan, dels den regionala

kassan. Detta delade ansvar ser generellt ut att motverka att RKM kan samordna båda dessa typer av kollektivtrafik. Det är också ett stort hinder för innovationer av kollektivtrafiken i landsbygd, någonting som våra intervjuer med RKM ger uttryck för behövs om den typen av trafik ska vara möjlig att fortsätta arrangera.

Många RKM respondenter uppfattar att lagens huvudsakliga mening var att ge kommersiella kollektivtrafikbolag fri tillgång till marknaden och att kollektivtrafiken i högre grad skulle kommersialiseras. Det är till och med så att det starka fokuset på den här delen av lagstiftningen gör att en del respondenter nästan ser lagen som irrelevant eller ointressant eftersom kommersialiseringsidén uppfattas som dödfödd från början och något som helt saknar relevans för verkligheten. Efter genomgång av lagstiftningen skulle jag vilja påstå att kommersialiseringen av kollektivtrafiken knappast var lagstiftarens enda huvudsakliga mål, däremot ett av flera. Kommersialiseringen var redan påbörjad i form av upphandling av privata kollektivtrafikoperatörer i flertalet län redan innan lagens tillkomst. Sedan fanns det hinder för privata bolag att konkurrera med den allmänna regionala kollektivtrafiken och dessa tog man bort. Samtidigt gjorde lagstiftaren så att det var den allmänna kollektivtrafiken som kunde planeras först, oberoende av eventuella kommersiella alternativ, vilket gör att den allmänt finansierade trafiken i viss mån har första tjing. I samma veva kom EU:s nya kollektivtrafikförordning med krav på en myndighet som skötte upphandling och planering av kollektivtrafiken. Detta gjorde, som jag tolkar det, att den svenska kollektivtrafiklagen förutom kommersialisering också handlade om att strukturera om och tydliggöra en marknad som redan fanns, med stöd i EU:s direktiv. Innan den nya lagstiftningen 2012 hade flertalet län samägda bolag mellan kommuner och region som skötte planering och upphandling, genom lagstiftningen blev det tydligt att detta skulle skötas av en myndighet i stället. Några RKM-respondenter pekar ut just detta som huvudsaken i den nya lagstiftningen eftersom det innebar att kollektivtrafiken skulle planeras främst utifrån samhällsmål, i stället för företagsekonomiska mål. Det innebar också en ökad transparens gentemot medborgarna och ökat politiskt inflytande över kollektivtrafikplaneringen när ansvaret lades på en myndighet i stället för ett bolag, vilket också bör underlätta ansvarsutkrävande i ett demokratiskt system. Samtidigt har det tagit tid

att formera om kollektivtrafikens styrning där en del regioner under mycket lång tid efter lagens implementering behållit bolagsorganiseringen i olika stor utsträckning.

Sammantaget visar denna genomgång av lagstiftningen att det finns en hel del skilda uppfattningar om vad lagstiftningen säger och vad dess huvudfokus var bland de 18 intervjuade RKM:erna. Någoting som framstår som centralt är vad och vem kollektivtrafiken ska vara till för och i vilken mån lagstiftningen handlade om att lyfta fram samhällsmål som centrala för kollektivtrafiken eller om det var kommersialiseringen som överskuggade allt. Om huvudsaken i lagstiftningen var myndighetsbildandet och styrning av kollektivtrafiken mot samhällsmål, så har det, som flera av våra intervjuer visar, kommit i skymundan i flera län. Detta är någoting som behöver studeras vidare: hur skulle kollektivtrafiken i högre grad kunna styra mot samhällsmål och vara ett tydligt verktyg för att nå det transportpolitiska målet om tillgänglighet?

Referenser

- Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.) (2017). *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. (Upplaga 1). Lund: Studentlitteratur.
- DS 2011:19, Näringsdepartementet, *Komplettering av kollektivtrafiklagen*.
- EG 1370/2007, *Europaparlamentets och rådets förordning om kollektivtrafik på väg och järnväg*.
- Portinson Hylander, J., Hulthén, J., & Svensson, H. (2022). *Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik – idag och i framtiden*. K2 Working paper 2022:9.
- Prop. 2009/10:200, *Ny kollektivtrafiklag*. Regeringens proposition.
- SFS 2010:1065, *Lag om kollektivtrafik*.
- SOU 2009:39, *En ny kollektivtrafiklag*, delbetänkande från Utredningen om en ny kollektivtrafiklag.
- SOU 2008:92, *Konkurrens på spåret*, betänkande från Järnvägsutredningen 2.

Kapitel 3. Regionala kollektivtrafikmyndigheter - Organisering och strategiska överväganden

Brita Hermelin och Ida Andersson

Sammanfattning

Detta kapitel beskriver framväxten, organiseringen och strategiska överväganden för regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) efter implementeringen av Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065). Genom en kombination av dokumentstudier, intervjuer och jämförelser mellan 17 län belyser kapitlet hur lagstiftningens flexibilitet möjliggjort divergerande organisatoriska lösningar.

Kapitlet visar att Kollektivtrafiklagen har resulterat i tre huvudsakliga organisationsmodeller: regionaliserade myndigheter, kommunalförbund samt hybridorganisering. Dessa modeller speglar hur inrättandet av RKM har påverkats av den successiva processen för regionbildningen i Sverige och även avstrukturella skillnader mellan täta och glesa geografier. Organiseringen av RKM diskuteras utifrån hur detta innebär en ”omskalning” av planeringsmandat men utan att relationen mellan den regionala nivån för RKM och kommunerna är formellt hierarkiskt.

Kapitlets översikt över hur RKM:er resonerar kring strategiska överväganden omfattar tre teman. Det första handlar om hållbar utveckling, för vilket RKM tolkar sitt uppdrag utifrån ett flerdimensionellt hållbarhetsbegrepp, där ekologiska, sociala och ekonomiska målsättningar är ömsesidigt beroende och ibland kan stå i konflikt. Det andra temat handlar om kollektivtrafikens relation till transportsystemet i stort och som gör att ”hela-resan”-principen blir central. RKM betraktar kollektivtrafik som både komplement och konkurrent till andra transportslag. Det tredje temat för strategiska överväganden handlar om mellanregional samverkan och strategisk styrkapacitet. Kapitlet visar dock att mellanregional samverkan präglas av asymmetrier: mindre regioner är ofta mer beroende av samverkan än större stadsregioner, vilket påverkar maktbalansen och möjligheterna till gemensam styrning.

Inledning

Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) är formulerad på så sätt att den ger utrymme för att organiseringen av RKM för de olika länen i Sverige kan se olika ut. Det var landstingen, som succesivt kom att ombildas till regioner, och kommunerna inom respektive län som behövde upprätta överenskommelser om fördelningen av ansvaret för kollektivtrafiken, och därmed hur RKM skulle inrättas (se kapitel 2). Det här kapitlet gör en översikt över varierande organisering av RKM i olika län i Sverige och hur representanter för RKM:er resonerar om övergripande strategiska överväganden.

Den kollektivtrafik som Kollektivtrafiklagen styr och som är inom RKM:ernas ansvar benämns i lagen som den regionala kollektivtrafiken. Detta är den trafik som i många sammanhang kallas den allmänna kollektivtrafiken omfattande den regionala (dvs. länsövergripande) och den lokala (dvs. inomkommunala) trafiken. Vi använder oss av benämningen den allmänna kollektivtrafiken som tillsammans med den särskilda kollektivtrafiken (skolskjuts och färdtjänst, som är kommunalt ansvar) bildar det sammantagna systemet för all kollektivtrafik.

Utöver intervjuer och annat projektgemensamt datamaterial som redogörs för i kapitel 1, vilar det här kapitlet på en kompletterande empiri som har samlats in genom hemsidor och databaser. Kapitlet är indelat i tre avsnitt. Det första handlar om organisering och styrning av RKM, det andra avsnittet diskuterar strategiska överväganden som RKM gör i sin verksamhet. Det tredje avsnittet är en avslutande reflektion.

Organisering av RKM

Det här avsnittet beskriver organiseringen av RKM i 17 av landets 21 län. Detta omfattar 17 av de 18 länen i Sverige som inte är storstadslän (dvs. Stockholm, Västra Götaland och Skåne). Vi har avgränsat oss från Gotland eftersom det är ett län där kommunen och regionen har samma geografi och delar vissa arbetsuppgifter. Därmed utgör Gotland ett specifikt fall i jämförelse med de andra länen vad gäller organiseringen av RKM, och förutsättningar för att organisera för kollektivtrafik.

Som vi beskrev inledningsvis ger Kollektivtrafiklagen utrymme för kommuner och regioner att komma överens om ansvarsfördelningen för den allmänna kollektivtrafiken och för hur RKM ska organiseras. Man har valt olika organisationsformer i olika län. I diskussionen i det här kapitlet härleder vi denna variation dels till processen för regionbildningen i Sverige (då landstingen ombildades till regioner), dels till varierande geografiska villkor i landets olika delar (se tabell 1 nedan).

Med utgångspunkt i hur organiseringen av RKM kan härledas till regionbildningen i Sverige behöver detta i sin tur förstås utifrån en bredare bakgrund i hur EU påverkar planeringsinstitutionerna i medlemsländerna. Detta benämns i forskningen som Europeisering med påverkan på planeringens villkor och genomförande (Cotella och Rivolin, 2025). Ombildandet från landsting till region i de 17 län som vi diskuterar i det här kapitlet genomfördes över en period från 2011 till 2019. I samband med ombildningen fick regionerna ett reglerat ansvar för regional utveckling. Även kollektivtrafiklagen kan betraktas som en del i Europeiseringen och en anpassning av den Svenska lagstiftningen till EU:s regelverk (se kapitel 2), med effekter på den regionala planeringsnivåns förstärkning. Bland de regioner som analyseras i det här kapitlet kan vi se att inrättandet av RKM:er har genomförts inom tre organisationsformer, som i sin tur innebär varierande omskalning av planeringsmandaten (se även Portinson Hylander et al., 2022). Denna omskalning innebär att planeringsuppgifter förflyttas mellan planeringsskalor och i det här fallet mellan kommuner och regioner (se kapitel 1).

Beroende på tidpunkt för regionbildningen har organiseringen av RKM:er skett i ett eller flera steg. I de län där regionbildningen genomfördes efter Kollektivtrafiklagens implementering inrättades RKM inledningsvis antingen inom Landstinget eller som regionförbund. I många av dessa fall har ansvaret för allmän kollektivtrafik överlåtits till den regionala organisationen med en tillhörande skatteväxling – där beskattningen för den allmänna kollektivtrafiken flyttats från den kommunala till regionala nivån. I vårt material omfattas 12 av de 17 län av denna organisationsmodell som vi kallar region, och gäller Halland, Östergötland, Kronoberg, Jämtland, Örebro, Jönköping,

Gävleborg, Uppsala, Värmland, Dalarna, Blekinge och Kalmar. Dessa omnämns som region i tabell 1.

Den starkaste kontrasten till organisationsformen region, och den minst förekommande organiseringen av RKM är kommunalförbund. Detta innebär att länets kommuner och regionen har ett gemensamt ansvar för kollektivtrafiken och att ingen skatteväxling har skett. Denna organisationsform påminner om de länstrafikförbund som föregick bildandet av RKM och finns i två län: Västernorrland och Norrbotten. På så sätt är det möjligt för kommunerna att samordna planeringen av allmän och särskild kollektivtrafik och att skolskjutsar kan utgöra en central stomme för hur linjenätet utformas och trafikeras. I tabell 1 kallas dessa RKM:er för kommunalförbund.

Återstår gör då den tredje och näst vanligast förekommande organisationsformen, vilket är en blandform mellan region och kommunalförbund. I tabellen nedan kallas dessa RKM:er för hybrid, som finns i Västmanland, Sörmland och Västerbotten. Hybridorganisering av RKM innebär en organisatorisk placering på regionen samtidigt som det finansiella ansvaret är delat mellan kommunerna och regionen. I hybridregionerna har det skett en låg skatteväxling till den regionala nivån. Kommunerna har fortsatt ekonomiskt ansvar för den allmänna kollektivtrafiken inom kommunen, dvs. det som kan kallas den lokala trafiken. För hybridorganiseringen och kommunalförbunden har därmed åtskillnaden mellan regional och lokal trafik inom den allmänna kollektivtrafiken stor betydelse.

Det går att uttolka vissa samband mellan geografiska strukturer och olika organisationsformer för RKM. En av dessa är att organiseringen i länen i norra Sverige genom kommunalförbund eller hybrid kan spegla att kollektivtrafik är ett transportslag med mindre betydelse i en geografi med gles befolkning och långa avstånd. I dessa regioner är skolskjuts, med kommunalt ansvar, en dominerande del av kollektivtrafiksystemet och som kan motivera kommunerna att välja att behålla inflytandet över det sammantagna lokala systemet för kollektivtrafik. Kontrasten till detta är att det finns en tendens att län med större städer har inrättat RKM enligt organisationsformen region. De större städerna erbjuder en geografisk struktur där den allmänna

kollektivtrafiken har jämförelsevis gynnsamma villkor. Av de elva län som har kommuner med mer än 100 000 invånare är åtta RKM organiserade som region. Undantagen är organiserades som hybrid och omfattar Västerbotten (med Umeå), Västmanland (med Västerås) och Sörmland (med Eskilstuna).

Som nämnts ovan är de tre olika organisationsformerna för RKM, dvs. region, hybrid och kommunalförbund, kopplade till olika nivåer för skatteväxling som innebär att den sammantagna skattebasen för kommunerna och regionen inom respektive län har omfördelats på så sätt att regionen fått utökat ekonomiskt utrymme för att genomföra sitt uppdrag inom kollektivtrafiken. Enligt de uppgifter vi har haft tillgång till har nivån för skatteväxling varierat från 49 öre till ingen skatteväxling alls. Nivån för skatteväxling är tydligt kopplat till organisationsform för RKM och i viss grad till året för regionbildning.

För de sju regioner som bildades fram till 2015, och som samtliga har organiserat RKM i regionform, är genomsnittet för skatteväxling 32 öre. Detta kan jämföras med ett genomsnitt på 46 öre för de tio regioner som bildades 2017 eller 2019. Det är i denna grupp av senare regionbildningar som vi hittar olika typer av organisering för RKM. Bland dessa har RKM i hälften av fallen annan organisationsform än den regionaliserade, kopplat till en liten skatteväxling för hybridorganisering, eller ingen skatteväxling alls för kommunalförbund. I länen med RKM organiserade i hybridform, omfattande Västmanland, Sörmland och Västerbotten, har det skett en så kallad delskatteväxling för gemensamma kostnader (omfattande biljettsystem och administration) (Portinsson Hylander et al., 2022).

Län	År för region- bildning	Organisering för RKM 2025	Ansvar för lokaltrafik	Skatteväxling för kollektivtrafik, ören
Halland	2011	Region	RKM	20
Östergötland	2015	Region	RKM	42
Kronoberg	2015	Region	RKM	39
Jämtland	2015	Region	RKM	35
Örebro	2015	Region	RKM	34
Jönköping	2015	Region	RKM	33
Gävleborg	2015	Region	RKM	26
Uppsala	2017	Region	RKM	49
Västmanland	2017	Hybrid	Kommu- nerna	4
Västernorr- land	2017	Kommunal- förbund	Kommu- nerna	0
Norrbottnen	2017	Kommunal- förbund	Kommu- nerna	0
Värmland	2019	Region	RKM	48
Dalarna	2019	Region	RKM	47
Blekinge	2019	Region	RKM	45
Kalmar	2019	Region	RKM	41
Sörmland	2019	Hybrid	Kommu- nerna	6
Västerbotten	2019	Hybrid	Kommu- nerna	5

Tabell 1. Organisering av RKM i 17 län: regionbildning, skatteväxling för kollektivtrafik, organisering för RKM. Sammanställning av information från webbsidor och begärd information från respektive RKM, mm.

Det empiriska material vi har tillgång till visar att det har skett vissa förändringar i organisationsform för RKM, sedan deras inrättande år 2012, omfattande beslut om skatteväxling. Detta är exempelvis för Värmland med en skatteväxling som infördes 2018 och för Västerbotten med skatteväxling 2020, samt för Sörmland där RKM etablerades först som kommunalförbund och som senare har övergått till hybridform och därmed till att bli en myndighet inom regionen (se också kapitel 2). De här besluten om skatteväxling och förändrade

organisationsformer för RKM kan kopplas i tiden till att landstingen ombildades till regioner.

Politisk styrning och kollektivtrafikens kostnader

Med översikten över inrättandet och organiseringen av RKM i de 17 länen, enligt ovan, som bakgrund fördjupar vi diskussionen om den politiska styrningen och hur planering av kollektivtrafik omfattar samverkan. Eftersom en del av det empiriska materialet för de här frågorna är primärdata från intervjuer har vi valt att fortsättningsvis använda oss av koder för att hänvisa till enskilda RKM:er. Detta är med hänsyn till att inte exponera enskilda respondenter. I dessa koder anger vi organisationsform följt av en siffra; dvs region 1–12, hybrid 1–3 och kommunalförbund 1–3.

RKM är i grunden en myndighet med politisk styrning och för vilket nämnder inom regionerna har en central roll. Benämningarna för dessa nämnder pekar på olika grad av specialisering. Benämningarna Trafiknämnden (region 3, region 11), Kollektivtrafiknämnden (region 10, region 12) samt Nämnden för trafik och infrastruktur (region 6) signalerar specialiserade nämnder. I kontrast till detta kan den politiska styrningen av RKM ske genom den Regionala utvecklingsnämnden (region 4, hybrid 2) och Hållbarhetsnämnden (region 7). Variationer för nämndernas sakområden kan tänkas ha en betydelse för hur strategier för kollektivtrafik balanseras och integreras med andra frågor som regionen har ansvar för. På samma sätt är placeringen av planeringsfrågorna för kollektivtrafik inom regionernas förvaltning en relevant aspekt. Ett exempel på detta är att en informant betonar styrkan med att organisatoriskt sammanföra RKM med regionens arbete med läns-transportplaner och som skapar en koppling mellan kollektivtrafik och fysisk planering (region 8).

Genom intervjuerna har vi kunnat ta del av hur representanter för RKM reflekterar kring hur organisationsformen av RKM kopplar till hur kollektivtrafiken utvecklas. Ett exempel på detta är från en hybridorganisation där finansieringen av kollektivtrafik till stora delar är decentraliserat till länets olika kommuner. Detta kan lyftas fram som en fördel om det innebär att det motiverar kommuner att prioritera att göra investeringar som gynnar kollektivtrafiken (hybrid 1), som

påminner om den starka kopplingen mellan kollektivtrafik och fysisk infrastruktur. Ansvaret för investeringar i fysisk infrastruktur är i grunden delat mellan kommunerna och staten, och där regionerna har en mindre roll. En del i detta är hur staten sätter upp specifika program som stöder investeringar för den lokala (kommunala) infrastrukturen. Ett aktuellt exempel på detta är stadsmiljöavtalet (Hammes, 2021) som bidragit till att finansiera BRT i Örebro och utveckling av spårväg i Uppsala (Trafikverket, 2025).

Sett till kostnader för drift av kollektivtrafik har dessa under en senare period ökat kraftigt (Camén och Lidestam, 2016; Lidestam et al., 2018). Detta innebär att styrningen av RKM har behövt hantera frågor om prioriteringar inom kollektivtrafiken. Detta kan skapa situationer då avvägningar behövs göras mellan den lokala respektive regionala trafiken. I sådana situationer kan kommunernas perspektiv och närhet till lokalsamhällen komma att stå i kontrast mot regionala och storregionala mål om effektiv kollektivtrafik i starka stråk. Kommunerna kan från sina perspektiv uppfatta att regionerna inte erbjuder kollektivtrafik i höjd med genomförd skatteväxling. I de län där skatteväxling skett kan kommunerna rikta förväntningar på utbud av kollektivtrafik samtidigt som man inte har direkt ekonomiskt ansvar för detta (Portinson Hylander et al., 2022).

I samtliga län i Sverige finansieras kollektivtrafiken genom en kombination av skattemedel och biljettintäkter. Hur mycket av kostnaderna som finansieras genom biljettintäkter brukar kallas för kostnadstäckning. År 2024 varierade kostnadstäckningen för den allmänna kollektivtrafiken i de län som ingår i tabell 1 mellan knappt 20 procent till drygt 50 procent. Genomsnittet för de här 17 länen är omkring 40 procent (Trafa, 2024; se även kapitel 5). Enligt en tidigare studie av branschorganisationen Svensk kollektivtrafik har samtliga RKM som mål att effektivisera trafiken och sänka kostnaderna (Svensk kollektivtrafik, 2017), vilket innebär att alla RKM:er strävar efter att öka kostnadstäckningsgraden. Bidrag från kommunerna till driften för kollektivtrafik varierar mellan organisationsformer för RKM, med 35 till 70 procent för respektive hybrid och kommunalförbund. Det förekommer också att kommunerna bidrar till driften i länen med RKM i organisationsform region (se kapitel 4). I mindre grad bidrar Trafikverket

till viss drift av kollektivtrafik. Detta omfattar exempelvis busslinjer i norra Sverige och skärgårdstrafik och viss järnvägstrafik.

En gemensam utgångspunkt för samtliga RKM:er vad gäller kollektivtrafikens kostnader handlar därmed om att resurserna är begränsade, att trafiken i stor utsträckning är skattefinansierad, samt en målsättning om att öka kostnadstäckningsgraden. Samtidigt är flera RKM:er överens om att kollektivtrafiken är en kostnadsintensiv verksamhet oavsett vilka effektiviseringsinsatser som görs, och att alltför långt gångna besparingar och kostnadseffektiviseringar i förlängningen riskerar att begränsa kollektivtrafikens möjlighet att utvecklas och bidra till samhällsnytta. Så här beskriver en av informanterna läget inom sitt län:

Ja alltså det har alltid varit begränsningar i budget och så, så har det ju varit, men det har varit extremt nu kan man säga. Först pandemin då när väldigt många intäkter försvann [...] Så vi pratar ju mer samhällsnytta men möjligheten att uppnå det har ju försämrats dom senaste åren (region 11).

Men samtidigt, om ambitionen är att utveckla kollektivtrafiken och att den ska växa i relation till andra transportslag måste man också satsa menar flera av informanterna. En möjlig lösning på detta, som flera RKM:er är inne på handlar om att höja biljettpriserna och som har sin bakgrund i ökade kostnader för drift av kollektivtrafik.

Ja, kostnaderna har ju verkligen skjutit i höjden, det är samma som alla andra regioner [...] det kommer påverka nu när vi får höja biljettpriserna (region 3).

Samtidigt menar fler RKM:er att högre biljettpriser inte alltid är önskvärt. I en av dessa vill politiken inte höja biljettpriserna, man bedömer att alltför höga biljettpriser riskerar att minska kollektivtrafikens attraktivitet (region 7).

Planering av kollektivtrafik omfattar samverkan

Oavsett organisationsform har RKM enligt kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) ett ansvar att regelbundet fastställa regionala trafikförsörjningsprogram. Dessa program utgör det övergripande styrdokumentet för den regionala (dvs. den allmänna) kollektivtrafikens utveckling och

ska ange mål för kollektivtrafikförsörjningen i respektive län (§ 8). Trafikförsörjningsprogrammet ska hållas aktuellt och uppdateras vid behov, minst en gång per mandatperiod. Enligt lagen ska trafikförsörjningsprogrammen innehålla en redovisning av behovet av regional kollektivtrafik i länet. Här ska samtliga former av regional kollektivtrafik beskrivas, det vill säga både trafik som myndigheten ombesörjer med stöd av allmän trafikplikt och trafik som bedöms kunna bedrivas på kommersiell grund. I praktiken är det nästan ingen regional kollektivtrafik som faller inom den sistnämnda kategorin, men RKM behöver ändå ta höjd för detta i sina trafikförsörjningsprogram. Utöver detta ska trafikförsörjningsprogrammen redovisa åtgärder för att skydda miljön samt åtgärder för att anpassa kollektivtrafiken till behoven hos personer med funktionsnedsättning. Programmet ska specificera vilka linjer och bytespunkter som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Slutligen ska omfattningen av färdtjänst och riksfärdtjänst samt grunderna för prissättningen redovisas i de fall dessa uppgifter har överlåtit till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Arbetet med att ta fram trafikförsörjningsprogrammet ska ske i samråd med berörda aktörer. I kollektivtrafiklagen betonas krav på samråd med kommunerna, i de fall där RKM är organiserad på regionen (SFS 2019:950). Genom samråd är ambitionen att förankra kollektivtrafikens mål med övriga planeringsaktörer som ett stöd i genomförandet av programmet. Inom RKM:er som organiseras i hybridform eller som kommunalförbund har kommunerna en operativ roll för allmän kollektivtrafik och som gör dem mer involverade i arbetet med trafikförsörjningsprogrammet. Emellertid och oavsett organisationsform är RKM beroende av samverkan med aktörer inom offentlig sektor, där kommunerna har en huvudroll, samt med offentligt och privat ägda trafikbolag.

Om man ser till de centrala samverkansaktörerna för RKM omfattas kommuner och trafikbolag. Samtidigt är det viktigt att påpeka att samverkan med dessa aktörer sker med helt skilda förutsättningar. Kollektivtrafiklagens bredare samband med att förstärka den regionala nivån inom EU kan ge ledtrådar för att förstå förutsättningarna för samverkan mellan RKM (som representerar en myndighet på regional nivå) och kommunerna. Enligt kommunallagen (SFS 2017:725) är både

primärkommuner och regioner att betrakta som kommuner, som därmed i grunden har en icke-hierarkisk relation i förhållande till varandra. Detta kommer till uttryck i kollektivtrafiklagen, bland annat genom att ange att *”regionen och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken”* (SFS 2019:950). Det är således överenskommelser dem emellan som avgör om antingen regionen eller kommunerna ska bära ansvaret för den allmänna kollektivtrafiken.

På så sätt kan omskalningen av kollektivtrafikplaneringen i första hand betraktas som en geografisk ut-skalning från den lokala till regionala skalan och inte en hierarkisk förflyttning mellan styrnivåer. Det här kan innebära att RKM:er befinner sig ett i en utmanande situation då man har ansvaret för kollektivtrafik samtidigt som man är beroende av kommunernas med vilka man har en horisontell, icke-hierarkisk relation. Vidare är planeringen av kollektivtrafik beroende av kommunernas planering för fysisk infrastruktur och bebyggelse. Dessutom är det kommunala planeringsmandatet för särskild kollektivtrafik tätt kopplat till den allmänna kollektivtrafikens förutsättningar och som man behöver skapa samverkan kring.

Om vi i stället ser på relationerna mellan RKM och trafikbolagen är dessa av stor betydelse för hur kollektivtrafiken utvecklas (Hrelja et al., 2018). Kontakterna med trafikbolagen omfattar i regel både formella avtal om trafikering och mer informella relationer som växer fram genom att man möts regelbundet. Bland trafikbolagen finns offentligt ägda trafikbolag, med en bakgrund i de tidigare länstrafikbolagen, och privata aktörer. De offentligt ägda trafikbolagen har etablerats historiskt genom samägande mellan landstingen (som sedan blev regioner) och kommunerna i länet och representerade nyckelorganisationer för tidigare samverkansstrukturer för kollektivtrafiken. Efter reformen 2012 finns endast vissa av dessa offentligt ägda trafikbolag kvar. Med utgångspunkt i information tillgängligt via kollektivtrafikens hemsidor och databasen Retriever vid tiden för skrivandet av det här kapitlet har vi identifierat några sådana offentliga trafikbolag. Dessa omfattar Östgötatrafiken (med region Östergötland som ägare), Svealandstrafik (samägt av regionerna Västmanland och Örebro) samt länstrafikbolagen i Norrbotten och Västerbotten. Bland dessa bolag är Östgötatrafikens uppdrag jämförelsevis brett genom att man har *”i uppdrag att vara*

stöd till kollektivtrafikmyndigheten” (Östgötatrafiken, 2025, s. 3). I detta ingår att ansvara för upphandling och drift av den allmänna kollektivtrafiken. Dock lever namnen kvar för de tidigare bolagen som benämningar för verksamheten inom förvaltningen. Detta omfattar exempelvis Hallandstrafiken, Länstrafiken Kronoberg, Länstrafiken Örebro, Xtrafik, UL (Upplands lokaltrafik), Dalatrafik och Kalmar Länstrafik. Samtidigt har en mångfald av kommersiella aktörer etablerat sig på marknaden för upphandlad trafik och det har skapats en konkurrens mellan trafikföretagen för att vinna kontrakt med RKM:erna. Det här betyder att det skett en omfattande kommersialisering av kollektivtrafiken via RKM:ernas upphandlingsprocesser (Portinson Hylander et al., 2022).

Sammantaget kan det sägas att ändamålsenlig samverkan med såväl kommunerna i länet som med trafikbolagen för upphandlad trafik är avgörande för RKM:ers möjligheter att genomföra sitt uppdrag att organisera för kollektivtrafik (Paulsson et al., 2018). Sådana här samverkansrelationer omfattar aktörer som i grunden har olika drivkrafter och mål, samtidigt som man delar en övertygelse om att samverkan är ömsesidigt fördelaktigt. Samverkan i det här sammanhanget kan betyda olika saker. Detta kan vara att man kommer överens om övergripande målsättningar (som hållbar utveckling), att man samordnar insatser (exempelvis kommunernas investeringar i infrastruktur och RKM:ers organisering för kollektivtrafik), eller att man samarbetar i gemensamma insatser (exempelvis insatser för Mobility Management) (Dementiev och Alexandersson, 2024). Som beskrivits ovan innebär de institutionella ramarna för organisering av kollektivtrafik att samverkan är nödvändig, samtidigt som samverkans risker behöver beaktas. Dessa kan omfatta minskad demokratisk insyn, ökad byråkratisering och krävande organisering samt hinder att genomföra mer radikala förändringar och att driva innovationer (Sörensen och Pettersson-Löfstedt, 2025). Samverkan kan riskera att skapa fragmenterad organisering och fragmenterat styrningslandskap (Hrelja, 2025).

Strategiska överväganden

Organisering och styrning av RKM, som diskuterades ovan utgör en viktig bakgrund för att förstå hur man formulerar sina strategiska

målsättningar för kollektivtrafiken. Genom intervjuerna med företrädare för RKM (se kapitel 1) har vi fått en ögonblicksbild för hur övergripande överväganden formuleras från organisationsledningen, som en spegling av deras strategiska målsättningar. En förståelse för de strategiska perspektiven ger oss en bakgrund för att förstå hur man arbetar fram trafikförsörjningsprogrammen och till hur man i praktiken utvecklar den allmänna kollektivtrafiken. I det här avsnittet fokuserar vi på tre strategiska områden som utkristalliserats i dessa intervjuer: kollektivtrafikens roll i hållbara och attraktiva persontransporter, kollektivtrafikens relation till andra transportslag samt geografiska motiv till storregional samverkan.

Kollektivtrafikens roll i hållbara och attraktiva persontransporter

De regionala kollektivtrafikmyndigheternas (RKM) tolkningar av sitt uppdrag enligt Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) visar på en bred och mångdimensionell förståelse av hållbarhet. Även om lagens formulering om att myndigheterna ska *”vidta åtgärder för att skydda miljön”* ofta konkretiseras genom tekniska och energirelaterade frågor, framträder i materialet en mer omfattande syn där ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet vävs samman med frågor om attraktivitet, regional utveckling och resenärsbeteenden.

Den ekologiska hållbarheten artikuleras i första hand genom val av drivmedel och fordonsteknik. I flera regioner beskrivs övergången till fossilfri kollektivtrafik som ett redan uppnått eller nästan uppnått mål, ofta kopplat till tidigare investeringar i biogas eller HVO. En RKM konstaterar exempelvis att *”det har varit hundra procent fossilfritt sedan flera år tillbaka i och med att man gjorde en större investering i biogasinfrastrukturen”* (hybrid 1). Samtidigt framställs elektrifiering som nästa steg i omställningen, särskilt inom stadstrafiken. Elektrifieringen kopplas inte enbart till minskade utsläpp, utan också till energieffektivitet och systemprestanda, vilket framgår tydligt i den här typen av resonemang hos en annan RKM: *”eldrift innebär att vi får en väldigt hög energieffektivisering, alltså minskar energianvändningen per körd personkilometer och det är ju ett av målen”* (region 6). Samtidigt problematiseras den ekologiska omställningen genom hänvisningar till nya begränsningar och

beroenden. Kraftförsörjning, depåfrågor och höga investeringskostnader lyfts återkommande fram som hinder, vilket indikerar att miljöambitioner inte kan betraktas som frikopplade från infrastrukturella och ekonomiska villkor. Den ekologiska hållbarheten framstår därmed inte som ett linjärt framsteg, utan som en process som skapar nya planeringsutmaningar.

Intervjuerna med representanter för RKM framhåller även frågan om social hållbarhet. I forskningslitteraturen handlar social hållbarhet kopplat till transporter om olika dimensioner såsom hälsa och transporträttvisa (Macuchova och Brandt, 2025). I flera intervjuer beskrivs kollektivtrafiken som ett grundläggande verktyg för jämlikhet och möjligheten att leva och verka i hela länet. Sociala mål kopplas till basutbud, trygghet och rätten till mobilitet, även när detta innebär höga kostnader. Hos en RKM uttrycks detta som att de sociala målen ”främst [handlar om] det här kring basutbudet och vilken trafik man ska erbjuda till hela länet” (region 3). Än tydligare blir detta i resonemang om närtrafik, där en annan RKM reflekterar över att lösningen varken är ekonomiskt eller miljömässigt effektiv, då ett kollektivtrafikfordon måste åka fler tur-och-retur-resor jämfört med om man använder sig av privat bil. Trots detta anses närtrafiken likväl nödvändig: ”den är ändå viktig för den sociala hållbarheten [för] att människor ska kunna bo kvar och ändå resa kollektivt” (region 7). I dessa sammanhang framträder kollektivtrafiken som ett välfärdspolitiskt instrument snarare än enbart ett resurs-effektivt transportsystem, och att perspektiv på hållbarhet blir ett sätt att göra kollektivtrafiken till något mer än materiella system för linjer och trafikering. Den sociala dimensionen ges i flera fall företräde framför strikt kostnadseffektivitet. En av intervjupersonerna förklarar relationen mellan kollektivtrafik och hållbart resande så här:

Vi har ju nu breddat begreppet så vi säger inte kollektivtrafik längre utan vi säger hållbart resande i det nya programmet och vi avgränsar oss inte bara till arbetspendling och skolpendling ... [och tar också med] fritidsresor, besöksresor (region 9).

Attraktivitet utgör ett centralt tema i intervjuerna och kopplas nära samman med långsiktiga hållbarhetsambitioner. I materialet beskrivs attraktiv kollektivtrafik som en förutsättning för ökat resande, vilket i

sin tur ses som nödvändigt för både miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Arbetet med Mobility Management, beteendepåverkan och tidiga insatser riktade till barn och unga illustrerar denna logik. En RKM beskriver hur strategin är att påverka resvanor redan från tidig ålder: *”från förskola till första klass [...] att i tidig ålder lära att åka buss, hur man åker buss, att det är trevligt att åka tillsammans”* (hybrid 2). Attraktivitet förstås därmed inte enbart i termer av komfort eller restid, utan som ett långsiktigt arbete med normer, vardagspraktiker och livsstilsval. I detta sammanhang breddas också bilden av att kollektivtrafiken huvudsakligen omfattar arbets- och skolpendling till att även inkludera fritids- och besöksresor. Flera RKM:er framhåller detta som en medveten strategisk omorientering: kollektivtrafiken ska bidra till kvaliteter kopplat till vardagsliv och sociala aktiviteter, särskilt utanför de större städerna (region 9, kommunalförbund 1).

Jämfört med miljömässig och social hållbarhet som berör bredare samhällsutvecklingsfrågor, är frågor om ekonomisk hållbarhet i högre grad kopplat till organisatoriska villkor för RKM. Kostnadstäckning, beläggningsgrad och produktionskostnader per resa återkommer som centrala parametrar för beslutsunderlag vad gäller trafikering. En RKM uttrycker detta explicit genom att framhålla att det *”varken ... är samhällsekonomiskt eller miljömässigt försvarbart att köra runt med bussar där få reser”* (region 1). Ekonomiska argument används här för att legitimera både miljömässiga och organisatoriska prioriteringar. Det är dock i diskussionerna om drivmedelsval och trafikneddragningar som målkonflikterna mellan hållbarhetsdimensionerna blir som tydligast. En av intervjupersonerna beskriver beslutet att temporärt gå från HVO till diesel som en följd av en pressad ekonomisk verklighet, där risken att behöva *”plocka bort trafik”* vägts tyngre än de ekologiska ambitionerna. Som en respondent sammanfattar: *”alla är intresserade av att hitta en hållbar kollektivtrafik men den ekonomiska verkligheten gör att man någonstans behöver ställa målen lite mot varandra”* (hybrid 3).

Flera av representanterna för RKM noterar också att det verkar finnas olika kostnadstålighet för olika trafikslag inom kollektivtrafiken. Som en av informanterna i ett av länen förklarar:

Kostnad för tåg ifrågasätts sällan, men för bussar, då är man på detaljer och kollar. Det är lite märkligt, så det är också en

känsla, en feeling, inte någon rationell bakgrund varför det är på det sättet (kommunalförbund 2).

I ett annat län kör RKM tågtrafik på sträckor som delfinansieras med hjälp av bidrag från Trafikverket, samtidigt som ersättningsnivåerna beräknas för busstrafik. Så här får RKM täcka upp mellanskillnaden. Vissa RKM:er rapporterar också höga kostnader och hög kostnadstålighet för skärgårdstrafik. Sådana satsningar kopplas inte sällan samman med politiska ambitioner som ligger lite utanför kollektivtrafikuppdraget.

Skärgårdstrafik till exempel har många sagt att, ska ni hålla på med det, det står det inte i kollektivtrafiklagen liksom att myndigheten ska göra. Men för oss är det ju ganska enkelt att det vi säger i vår regionala utvecklingsstrategi, det ska kollektivtrafiken hjälpa till med så långt det är möjligt. Så vi tittar mer på det än vad som är dom absoluta kraven från kollektivtrafikmyndighet, skulle jag nog vilja säga (region 11).

Sammantaget visar materialet att RKM inte betraktar hållbarhet som ett entydigt eller harmoniskt mål, utan som ett kontinuerligt avvägningsarbete mellan konkurrerande värden, där attraktivitet läggs till den traditionella uppdelningen av social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Kollektivtrafiken positioneras som klimatåtgärd och välfärdstjänst som behöver anpassas efter ekonomiska ramar RKM bedömer att man har. Utifrån detta arbetssätt blir hållbarhet mindre ett slutligt tillstånd och mer en pågående förhandlingsprocess, där prioriteringar ständigt omförhandlas inom de politiska ramarna för RKM och kollektivtrafiken.

Kollektivtrafikens relation till andra transportslag

Ur ett systemperspektiv på hållbara persontransporter och planering utifrån ett hela-resan perspektiv (Eriksson och Andersson, kommande) är det centralt att förstå kollektivtrafiken som en del i ett större system av olika transportslag. I de strategiska överväganden som respondenterna gör kring den här frågan framkommer tre parallella logiker.

Den första logiken handlar om kollektivtrafik som en del av ett kluster av hållbara transportslag, där gång och cykel inkluderas. I en RKM synliggörs detta genom hur man beskriver vardagsresorna:

Det är det vardagliga livet som vi måste försöka reda upp...
och det inkluderar ju säkra vägar för barn... [och] att de ska
kunna cykla (region 12).

Vidare kopplas detta kluster av hållbara transportslag också till frågan om folkhälsa (region 12). På så vis blir relationen mellan transportslagen del av en bredare inramning där mobilitet, hälsa och vardagslogistik samspelar. Samtidigt visar materialet att en sådan integrering kräver omtolkning av tidigare planeringsideal. En av informanterna resonerar kring en äldre cykelinfrastrukturplan som utgick från ett *“70-talistiskt tänk”* om långfärdscyklning med tält och utflyktspackning (region 12), vilket är något helt annat än de vardagscyklister som RKM anpassar dagens planering till. Cykeln framställs numera som ett transportslag med heterogena användare (barn, äldre, pendlarcyklister, sportcyklister), vilket komplicerar integration med kollektivtrafikens fordon och infrastruktur. Poängen blir att hela-resan-perspektivet kräver att planeringen baseras på kunskap om vilka resor som faktiskt görs, av vilka och på vilka villkor (Eriksson och Andersson, kommande).

Ytterligare en aspekt av systemperspektiv på mobilitet handlar om fysisk och organisatorisk integration genom knutpunkter och stråk. Detta kopplar till strategier för att utveckla så kallade mobilitetshubbar (Cannon et al., 2025; Hansel, 2025; region 1). Genom dessa kan kollektivtrafiken bli en del av ett system där andra färd sätt används för anslutning och där investeringar i bytespunkter blir centralt. Liknande tankar kring ett att utveckla funktionella bytespunkter finns hos flera RKM:er.

Vi jobbar knutpunktbaserat ... [som innebär att erbjuda] miljöer där du kan låsa fast din cykel på ett hållbart sätt för att resa vidare med buss till exempel [...] för ... vi kommer inte kunna kollektivtrafikförsörja överallt (region 8).

Sådana resonemang tydliggör två saker. För det första: att kollektivtrafiken tillskrivs begränsningar vad gäller räckvidd och täckning, särskilt i glesa geografier. För det andra: att integrationen med cykel och bil

inte är ett avsteg från hållbarhetsambitioner, utan snarare en strategi för att möjliggöra kollektivtrafikens funktion där den annars vore svår att upprätthålla. Denna bytespunktslogik inkluderar även en informationsdimension. En RKM framhåller vikten av att tillgängliggöra och sprida information om sådana bytespunkter, för att exempelvis kunna parkera cykel. Detta visar att hela-resan-perspektivet förutsätter fysisk infrastruktur i kombination med att arbeta med mjuka insatser som resenärens behov för att navigera i en kombinerad mobilitet.

Den andra logiken handlar om kollektivtrafiken som konkurrent till andra trafikslag, och här i första hand bilen. Kollektivtrafiken blir därmed ett medel för att minska bilresandet och att uppnå nyttor såsom minskade utsläpp, förbättrad folkhälsa, minskad trängsel och bättre luftkvalitet, vilket ligger i linje med målsättningen om att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel 2030, jämfört med 2006 års nivåer (K2 och Svensk kollektivtrafik, 2013). En av intervjupersonerna uttrycker detta som en slags huvuduppgift för RKM och kärnan i deras uppdrag.

Alltså om vi får fler som reser kollektivt då kommer vi åt dom här värdena och det är liksom grejen varför vi ska ha en ökad marknadsandel, det är en del av vårt existensberättigande skulle jag säga (region 4).

Samtidigt pekar flera av de intervjuade på att konkurrensen med bilen har strukturella hinder. En framhåller att ”det går oftast snabbare att köra bil än att ta bussen” (region 11), och efterlyser lagstiftning eller styrmedel som *”premierar de här [...] hållbara färdssätten”* där kollektivtrafiken ingår. I samma resonemang problematiseras bilens kostnadsfördelar, exempelvis genom parkeringsprissättning med vad som bedöms var allt för låga priser jämfört med periodkort för kollektivtrafik. En annan informant konkretiserar konfliktlinjen mellan kollektivtrafik och bilar genom bebyggelseplanering och prioriteringen av gatuum:

Varför ska [kommunerna] bygga bussprioriteringskörväg eller bussgator genom stan så att kollektivtrafiken ska komma fram? Man får ju ingenting för det. Jo, tänker man rätt då så vinner man någonting på det, att man går över mot mer

hållbart och [med] mindre bilbelastning, slipper bygga parkeringshus. Man kan ju vinna men det är svårt att se i alla fall på kort sikt (region 9).

Här synliggörs en återkommande problematik, att kollektivtrafikens nyttor ofta är kollektiva och långsiktiga, medan bilens fördelar uppfattas som direkta och individuella. Att skapa konkurrenskraft för kollektivtrafiken kopplas också till samhällsplaneringens historiska arv. Som en informant konstaterar: ”[man] har [...] byggt fel, som man gjorde på 60-, 70-talet, då man byggde städer och så utifrån att alla hade bil och skulle köra bil, då blir inte kollektivtrafiken bra” (region 9). Kollektivtrafikens relation till bilen blir här inbyggd i rumslig struktur och tidigare planeringsbeslut, och inte enbart en fråga i relation till trafiksystemets drift.

Det finns också en risk att kollektivtrafiken konkurrerar med hållbara transportslag, och flera informanter beskriver hur kollektivtrafiken kan “ta” resor från gång och cykel. En RKM beskriver att ett nytt linjenät kan innebära att man ”sannolikt [...] plocka[r] både gående och cyklister och bilister” (region 4). En annan RKM formulerar därför en normativ gränsdragning: ”vi vill inte göra insatser som betyder att människor som går eller cyklar börjar åka buss [...] vi försöker [...] få någon att ställa bilen” (hybrid 2). Här framträder en mer sofistikerad styrlogik där kollektivtrafikens attraktivitetsarbete riktas selektivt mot bilberoende grupper. Ett illustrativt exempel handlar om ett samarbete mellan RKM och en större privat arbetsgivare: arbetsplatsen har “goda möjligheter” för bussresande men har “typiskt bilresenär” personal, vilket gör den till ett strategiskt mål för beteendeförändring menar informanten. Kollektivtrafiken positioneras alltså inte bara som ett alternativ, utan som ett verktyg för riktad omställning i specifika resandekontexter.

Den tredje logiken om hur man ser på kollektivtrafikens relation till andra transportslag handlar också den om bilen, men här positioneras kollektivtrafiken som komplement i stället för konkurrent till privata bilar. Här blir kollektivtrafikens roll att erbjuda delresor och minska bilens dominans snarare än att ersätta den helt. En RKM:er beskriver “smart resande” som att ”ta bilen en kort sträcka och åka kollektivtrafik en längre sträcka [som ett] mer pragmatiskt synsätt” (region 9). En annan RKM argumenterar på liknande sätt, där man menar att det inte är

“miljömässigt klokt att köra stora tomma fordon”, utan bättre att möjliggöra att boende kan ta “cykel, bil eller moped [...] till en bra bytespunkt [...] och en delsträcka med oss” (region 6). Här framträder kollektivtrafiken som en del i ett system där högkvalitativa stråk och starka bytespunkter blir basen, medan individuella färdmedel fungerar som anslutning. En representant för RKM i de mer glesa länen uttrycker att det är ett mer realistiskt mål att minska bilägandet snarare än att detta kan upphöra: “en bil per familj” kan vara en betydande förändring (kommunalförbund 1). Sådana resonemang visar hur RKM:erna förhåller sig till strukturella begränsningar så som låg befolkningstäthet, begränsad efterfrågan samt ekonomiska ramar. Det här innebär att man utvecklar en hållbarhetsstrategi som bygger på kombination av transportmedel snarare än att ersätta något.

I intervjuerna framkommer också att bilens konkurrensfördel delvis ligger i systemets användarvänlighet och standardisering. En informant beskriver bilresandets friktionsfrihet när man som turist anländer till en ny stad; med bilen behöver man inte *”göra något annorlunda”*, medan kollektivtrafik kan kräva *“en till app”*. Visionen blir att kollektivtrafiken ska fungera *“som att sätta sig i en bil och bara åka”*, med harmoniserade resevillkor och system som *“pratar med varandra”* (hybrid 2). Här knyts hela-resan-perspektivet till institutionell samordning och digital infrastruktur och därmed till en form av systemstyrning som ligger bortom enskilda linjenät och RKM:er. Detta visar att relationen till andra transportslag inte bara handlar om fysiska byten, utan också om institutionella gränser mellan län, operatörer, biljettsystem och regelverk.

Geografiska perspektiv och mellan-regional samverkan

Ett viktigt tema från intervjuerna med RKM:erna handlar om erfarenheter av och strategier för mellan-regional samverkan för att utveckla mellan-regionala transportsystem. I vår analys har vi identifierat tre olika underliggande faktorer som motiverar RKM:er att sträva mot ökad mellan-regional samverkan: 1) behovet av sömlösa resor och sammanhängande biljetter kopplat till arbetsmarknadsförstoring och pendling, (2) stordriftsfördelar och tillgång till kompetens, samt (3) strategisk kraftsamling och påverkan. Det här temat om mellan-

regional samverkan som tydligt framträder i det empiriska materialet utgör ett bidrag till forskningen som i första hand har riktat fokus mot samverkan mellan olika organisationer; RKM- kommun samt RKM- trafikbolag.

Den första gruppen av underliggande faktorer som driver mellan-regional samverkan omfattar ambitionen att skapa sömlösa resor för resenärerna kopplat till biljettsamverkan och som i sin tur kan ses som ett uttryck för strategier för regionförstoring. Intervjupersonerna återkommer ofta till att administrativa länsgränser inte sammanfaller med hur människor faktiskt reser, vilket gör samordning av biljettsystem, taxor och försäljningskanaler central. När sådan samordning brister blir gränserna tydliga i resenärens vardag, exempelvis genom problem med biljettvalidering eller olika regelverk mellan angränsande län. En intervjuperson beskriver hur detta påverkar resandet i praktiken.

Resenären [...] ska inte märka [...] skillnad om man reser från ett län till ett annat [...] i dagsläget så funkar inte biljettsystemet riktigt åt båda håll (region 3).

I detta sammanhang framhålls nationella och storregionala lösningar såsom Resplus, Movingo och Samtrafiken som centrala möjliggörare för sömlöshet. Dessa beskrivs inte enbart som tekniska system, utan som strukturer som binder samman ett fragmenterat kollektivtrafiklandskap. En företrädare menar att utan dessa gemensamma lösningar hade resandet blivit avsevärt mer komplicerat.

Resplus-systemet [...] är möjliggöraren för sömlösa resor [...] där ju resandet hade varit oerhört mycket mer komplicerat [...] om inte Resplus fanns (region 2).

Samtidigt visar materialet att insatser för att uppnå sömlöshet ofta sker stegvis och genom kompromisser, snarare än genom fullt harmoniserade system, inte minst eftersom starka regionala aktörer kan ha begränsade incitament att anpassa sina lösningar till andras behov.

Samverkan mellan regioner beskrivs som ett medel för att underlätta regionförstoring. I detta ingår att skapa möjligheter för mer långväga arbetspendling, studiependling och kompetensförsörjning, primärt kopplat till starka stråk mellan större urbana centra.

Intervjupersonerna kopplar ofta detta motiv till bredare samhällstrender där längre pendlingsavstånd blivit mer accepterade över tid.

[Numera] accepterar [man] att pendla allt längre [...] och då tror jag kollektivtrafiken varit ett medel för att möjliggöra detta (region 1).

I flera regioner, inte minst i Mälardalen, beskrivs storregional samverkan som en nödvändighet för att över huvud taget få pendlingsystemen att fungera. Samverkan med angränsande regioner och särskilt med större urbana noder, framstår här som självklar.

Samtidigt problematiseras regionförstoringsargumentet i vissa intervjuer. Några företrädare pekar på att politiska visioner om sammanhängande storregioner inte alltid motsvaras av faktiska pendlingsflöden, särskilt när restiderna blir långa. Detta indikerar att samverkan i vissa fall drivs lika mycket av framtidsorienterade utvecklingsambitioner som av existerande resandemönster

För det andra, beskriver respondenterna att mellan-regional samverkan bidrar till stordriftsfördelar och tillgång till kompetens för den egna organisationen. Samverkan beskrivs här som ett sätt för regioner, särskilt mindre och medelstora, att få tillgång till teknisk, juridisk och organisatorisk kapacitet som vore svår eller kostsam att bygga upp på egen hand. Detta gäller i synnerhet komplexa områden som biljettsystem, digitalisering, öppna data och spårbunden trafik. Ett tydligt exempel är samarbeten kring biljettsystem där mindre aktörer väljer att anpassa sig till större partners lösningar för att dra nytta av deras resurser:

Vi tar dom lösningar som [vi kan hitta i andra regioner med större kapacitet och] kompetens [...] så vi tyckte det var ganska smart att dra nytta av det (region 2).

Särskilt framträdande är detta motiv med grund i organisatorisk kapacitetsförstärkning för RKM i relation till tågtrafik och fordon. Upphandling, finansiering och underhåll av tåg kräver stora investeringar och långsiktig kompetens, vilket gör gemensamma bolag och ägarstrukturer nödvändiga. Som en företrädare uttrycker det:

Vi är ju alldeles för små för att kunna upphandla tågfordon på något vettigt sätt [...] så där ser jag att det är en absolut förutsättning att vi samverkar (region 7).

Här lyfts gemensamt ägda bolag ofta fram som fördelaktigt för genomförande, särskilt när många aktörer annars skulle behöva fatta parallella beslut.

Om varje kommun skulle traggla genom sin beslutsprocess så skulle det ta väldigt lång tid [...] men det är ändå bolaget som har uppdraget att genomföra (hybrid 2).

De samägda tågbolagen driver regional och mellan-regional tågtrafik. Samtidigt pekar flera intervjupersoner på styrningsutmaningar i de samägda bolagen, där olika politiska nivåer och beslutsprocesser kan göra styrningen komplex och trög. Detta belyser en spänning mellan handlingskraft och demokratisk förankring som är central i storregional samverkan och speglar samverkansdilemman preciserade i forskningen (Sorensen och Pettersson-Löfstedt, 2025). Vidare reflekterar en respondent över balansen mellan det storregionala perspektivet kopplat till samägda tågbolag och resurser för regional busstrafik och där utrymmet för det senare kan komma att utmanas (kommunalförbund 2).

Den tredje underliggande faktorn till mellan-regional samverkan som vi har kunnat identifiera i materialet rör behovet av att skapa strategisk styrkapacitet i ett system präglad av asymmetrier mellan regioner och mellan regional och nationell nivå. Företrädarna beskriver hur regionerna skiljer sig åt i storlek, resandemönster och institutionell tyngd, vilket påverkar både incitamenten för samverkan och möjligheterna att driva gemensamma frågor. För mindre och medelstora regioner framstår mellan-regional samverkan som ett sätt att kompensera för begränsad handlingskraft för enskilda RKM:er och att få genomslag gentemot starkare aktörer. I flera intervjuer framhålls att den mellan-regionala trafiken är av avgörande betydelse för vissa regioner, medan den har mer marginell betydelse för större urbana regioner. Detta skapar ett asymmetriskt beroendeförhållande där samverkan upplevs som nödvändig men samtidigt svår att driva på lika villkor. Som en intervjuperson uttrycker det är den storregionala trafiken *“ganska kritisk”* för

många mindre regioner, men *“inte lika kritisk”* för Stockholm (hybrid 1).

Vidare betraktar man även mellan-regional samverkan som ett strategiskt verktyg för att formulera gemensamma positioner för RKM:erna för att påverka nationell infrastrukturpolitik. Genom att agera samlat kan regionerna öka sin förhandlingsstyrka gentemot staten och Trafikverket, inte minst i frågor som rör investeringar i järnvägskapacitet, flaskhalsar och långsiktig systemutveckling. Flera företrädare betonar att gemensamma positionspapper, systemanalyser och samverkansfora ökar sannolikheten för att regionala behov får genomslag i nationell planering, exempelvis genom att “samla hela Sydsverige” för att stärka möjligheterna att få in prioriterade projekt i nationell plan (region 3). Samverkan beskrivs därmed inte som ett forum för snabba resultat, utan som en långsiktig investering i relationer, gemensam problemformulering och politisk legitimitet. I ett sammanhang där avgörande beslut om infrastruktur och kapacitet fattas på nationell nivå blir den storregionala samordningen ett sätt att omvandla regional fragmentering till kollektiv styrka.

Sammanfattningsvis visar analysen att regional samverkan mellan RKM legitimeras genom en kombination av resenärsorienterade, utvecklingspolitiska, organisatoriska och strategiska motiv. Samverkan framstår inte som ett mål i sig, utan som ett medel för att skapa integrerade arbetsmarknader, hantera kapitalkrävande trafiksystem och vara en påverkansfaktor i relation till den nationella styrningen. Dessa tre drivande faktorerna till mellanregional samverkan är ömsesidigt förstärkande, men kan också skapa spänningar – mellan effektivitet och styrning, mellan vision och faktisk efterfrågan, och mellan regioner med olika tyngd och beroenden.

Avslutande diskussion

I det här kapitlet har vi diskuterat organisering av RKM och hur respondenter från olika RKM:er beskriver sina strategiska överväganden. I kapitlets första avsnitt om organisering av RKM resonerade vi om hur detta kopplar till processer för regionbildningen i de olika länen, samt till den geografiska strukturen av gleshet och täthet. Vidare resonerade vi om hur ökande kostnader för drift av kollektivtrafik utmanar

möjligheter att skapa samsyn mellan regionala och lokala perspektiv på prioritering för den allmänna kollektivtrafiken. RKM:s mandat för kollektivtrafik är tätt sammanvävt med olika organisationers ansvar där kommunernas planeringsuppdrag och trafikbolagens tjänster är avgörande. Det gör att RKM behöver samverka för att genomföra sina uppdrag.

Sammanställningen av strategiska överväganden visar att kollektivtrafik är en samhällsservice som inte är tydligt definierad vad gäller hur den ska balansera samhällsmål och samhällsintressen. De strategiska områden som vi har resonerat om i det här kapitlet sammanfattas i tabell 2. Dessa handlar om hur kollektivtrafiken är en resurs för olika dimensioner av hållbar utveckling. Det framkommer även att kollektivtrafiken måste förstås som en del av ett sammanhållet transportsystem tillsammans med gång, cykel, bil. Vi har även diskuterat om att omskalningen (förknippad med bildandet av RKM) driver på den mellanregionala samverkan för att utveckla storregionala trafiksystem. Genom samägda tågbolag har RKM kommit att bli viktiga aktörer i den mellanregionala trafiken med uttalade eller outtalade mål om regionförstoring. Tabell 2 anger även dilemman kopplat till de olika strategiska områdena.

Strategiskt område	Motivering	Spänningar och dilemman
Hållbara och attraktiva persontransporter	Hållbarhet som flerdimensionell avvägning där attraktivitet är medel för långsiktigt resande och legitimitet	Målkonflikter; social och ekologisk ambition vs ekonomiska ramar och kostnadseffektivitet
Relation till andra transportslag	System- och hela-resan-perspektiv: kollektivtrafiken samspekar, konkurrerar och kompletterar andra färd sätt	Kollektivtrafikens roll i förhållande till bilen utan att underminera gång och cykel
Geografiska perspektiv och storregional samverkan	Samverkan som strategiskt verktyg i ett asymmetriskt flernivåsystem	Vision om sömlöst resande och regionförstoring vs faktiska flöden, styrbarhet och regionala skillnader

Tabell 2. Strategiska överväganden inom RKM. Sammanställning av egna resultat.

Sammantaget pekar kapitlets resultat mot att kollektivtrafiklagen har etablerat en gemensam institutionell ram, men att denna ram i praktiken producerar olika regionala lösningar och modeller för RKM. Dessa modeller skiljer sig åt i organisatorisk form, finansieringslogik och graden av integrering mellan lokal och regional nivå, vilket i sin tur påverkar vilka strategier som får genomslag för organiseringen av kollektivtrafik. I denna mening framstår RKM mindre som en enhetlig administrativ reform och mer som en politiskt och institutionellt betingad styrningsarena där omskalning, resursfördelning och hållbarhetsambitioner kontinuerligt översätts till praktik, på olika sätt i olika län.

Referenser

- Camén, C., & Lidestam, H. (2016). Dominating factors contributing to the high(er) costs for public bus transports in Sweden. *Research in Transportation Economics*, 59, 292–296.
- Cannon, R., Mukhtar-Landgren, D., & Fred, M. (2025). Organising integrated urban mobility: Actions, roles and identities in an evolving landscape. *Mobilities*, 20(5), 950–968.
- Cotella, G., & Janin Rivolin, U. (2025). The Europeanization of territorial governance: Towards a typology. *Planning Practice & Research*, 40(2), 263–284.
- Dementiev, A., & Alexandersson, G. (2024). Workshop 2A report: Public transport governance via contracting, collaboration, and hybrid organisational arrangements. *Research in Transportation Economics*, 103, 101394.
- Eriksson, L. & Andersson, I. (kommande). *Overlapping spaces: Planning for the “whole journey” in Swedish public transport*, artikel under granskning.
- Hammes, J. J. (2021). Steering cities towards a sustainable transport system in Norway and Sweden. *Case Studies on Transport Policy*, 9, 241–252.
- Hansel, J. (2025). Governing mobility hubs in the sustainable urban mobility transition: Dynamics of stability and change. *Transport Policy*, 163, 323–334.
- Hrelja, R., Rye, T., & Mullend, C. (2018). Partnerships between operators and public transport authorities: Working practices in relational contracting and collaborative partnerships. *Transportation Research Part A*, 116, 327–338.
- K2 & Svensk Kollektivtrafik. (2013). *Färdplan: Kollektivtrafikens roll i en hållbar samhällsutveckling*. K2 – Kunskap och kompetens för attraktiv kollektivtrafik.
- Lidestam, H., Camén, C., & Lidestam, B. (2018). Evaluation of cost drivers within public bus transports in Sweden. *Research in Transportation Economics*, 69, 157–164.

- Macuchova, Z., & Brandt, D. (2025). Public transport provision and social sustainability in Sweden. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 107(3), 307–327.
- Portinson Hylander, J., Hultén, J., & Svensson, H. (2022). *Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik – idag och i framtiden* (K2 Working Paper 2022:9).
- Paulsson, A., Isaksson, K., Hedegaard Sørensen, C., Hrelja, R., Rye, T., & Scholten, C. (2018). Collaboration in public transport planning: Why, how and what? *Research in Transportation Economics*, 69, 377–385.
- SFS 2010:630. (2010). *Lag om regionalt utvecklingsansvar*.
- SFS 2010:1065. (2010). *Lag om kollektivtrafik*.
- SFS 2017:583. (2017). *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*.
- SFS 2017:725. (2017). *Kommunallag*.
- Sørensen, C. H., & Pettersson-Löfstedt, F. (2025). Limits to collaboration in public transport: A typology. In *Handbook of Transportation and Public Policy* (pp. 119–133). Edward Elgar Publishing Ltd.
- Svensk Kollektivtrafik (2017). *Mer kollektivtrafik och samhällsnytta för pengarna* (Rapport skriven av L. Sandberg).
- Trafa (2024). *Regional linjetrafik 2024*. <https://www.trafa.se/kollektivtrafik/kollektivtrafik/>
- Trafikverket (2025). Trafikverket RAPPORT Utvärdering av stadsmiljöavtalen Avtal tecknade 2018–2023. TRV 2024/100052.
- Östgötatrafiken. (2025). *Årsredovisning för räkenskapsåret 1 januari till 31 december 2024*.

Kapitel 4. Kommunerna och kollektivtrafiken: roller och engagemang

Brita Hermelin, Christopher Olsson & Malin Henriksson

Sammanfattning

Trots att de flesta län har regionaliserat huvudansvaret för kollektivtrafiken till regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) visar kapitlet att kommunernas betydelse för kollektivtrafiken kvarstår efter införandet av Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065). Genom deras ansvar för fysisk planering, välfärd och lokal utveckling, kopplar kommunerna kollektivtrafiken till bland annat miljömål, social inkludering, attraktivitet, landsbygdsutveckling samt tillgång till utbildning och arbetsmarknad.

Kapitlet bygger på strukturerade intervjuer med 49 kommuner och en analys av kommunernas driftskostnader för persontransporter baserat på SCB:s räkenskapssammandrag (2024). Intervjuerna visar att kommunernas roller, inflytande och relation till RKM varierar utifrån de tre organisationsmodellerna för myndigheterna (regionalisering, hybridorganisering och kommunalförbund).

Analysen av driftskostnaderna visar att kommuner, oavsett RKM-organisering, har utgifter kopplade till kollektivtrafiken. Kostnaderna är högre i kommunalförbund och hybridorganiseringar, vilket speglar kommunernas operativa ansvar för kollektivtrafiken. Samtidigt har nästan en femtedel av kommunerna inom regionaliserade RKM:er utgifter trots skatteväxling. Dessa kostnader rör tillköp av busslinjer, drift av hållplatser och stationer eller subventioner av busskort ofta för unga och äldre. Ett mönster är att många av dessa kommuner gränsar mot en annan region.

Kapitlets slutsats är att föreställningen om att kommunernas roll för den allmänna kollektivtrafiken försvunnit efter lagändringen är missvisande. Styrningslandskapet präglas av ömsesidiga beroenden mellan RKM, kommuner och regioner, vilket gör dialog och koordinering avgörande för att kollektivtrafiken ska fungera som en samhällsbärande funktion.

Inledning

Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) som implementerades 2012 innebär att kommuner och regionen i varje län har gemensamt ansvar för kollektivtrafiken (Portinson Hylander et al. 2022). Lagen anger att det *”I varje län ska ... finnas en regional kollektivtrafikmyndighet”* (RKM) (2 Kap., 2§) och att *”Regionen och kommunerna får ... komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska bära ansvaret”* (2 Kap., 1§). På så sätt ger lagen utrymme för olika former för den länsvisa organiseringen av RKM. I kapitel 2 sammanfattas bakgrunden till lagen och i kapitel 3 ger vi en översikt över organisationsformerna för RKM i tre kategorier; region, hybridorganisering och kommunalförbund. Dessa olika organisationsformer innebär olika roller för kommunerna för att organisera kollektivtrafik. Emellertid, och oavsett organisationsform är kommunerna generellt sett delaktiga och involverade i frågor som påverkar villkoren för kollektivtrafiken. Tidigare forskning har visat att kommunerna värderar kollektivtrafik som en resurs för samhällsutveckling och där tre teman var tydligast. Dessa tre teman kunde identifieras i kommunernas översiktsplaner och omfattade att stärka funktionella transportsystem, garantera välfärdstjänster och att bidra till klimatomställning (Andersson och Hermelin, 2024).

Med det som utgångspunkt syftar det här kapitlet till att fördjupa frågan om hur kommunernas värderar kollektivtrafik och vad som är deras roller för organisering av kollektivtrafik. Detta gör vi utifrån fyra teman som handlar om (i) kommunernas positioner i vad vi kallar styrningslandskapet för kollektivtrafik, (ii) hur kommunerna beskriver sina relationer med RKM; (iii) hur kommunerna beskriver sina perspektiv och strategier kopplat till kollektivtrafik, och (iv) hur kommunerna gör ekonomiska prioriteringar för att stödja kollektivtrafik. På så sätt förflyttar vi oss genom de olika delarna i det här kapitlet från att resonera om det bredare sammanhanget av styrningsrelationer som kommunerna befinner sig i till att diskutera kommunernas strategiska perspektiv och operativa beslut.

Metod och material

Det empiriska materialet för det här kapitlet kommer från olika källor. Dels använder vi data från strukturerade intervjuer som genomförts

med 49 kommuner utanför storstadsregionerna. Mer detaljer om genomförandet av de här intervjuerna finns i kapitel 1. Kommunerna är kodade utifrån vilken organisationsform för RKM som har inrättats i länet. Dessa organisationsformer är den regionala modellen där ansvaret för kollektivtrafiken helt ligger på regional nivå, en hybrid regional modell (där kommuner och region har delat ansvar) och kommunalförbund (där kommuner har ansvar genom regional samverkan) (se kapitel 3).

En annan central källa till vårt empiriska material utgör uppgifter om kommunernas bokförda kostnader för drift av transporter. Dessa uppgifter är tillgängliga genom SCB och beskrivs mer i detalj i avsnittet längre fram som redogör för och diskuterar kommunernas kostnader kopplade till persontransporter. Vi använder uppgifter för 2024. För att få en mer konkret förståelse för dessa kostnader har vi kontaktat ett urval av kommunerna via mejl med en fråga om bakgrunden till de här driftskostnaderna. Svaren från kommunerna ingår i det empiriska materialet för det här kapitlet.

Kommuners positioner i styrningslandskapet

För att förstå kommunernas perspektiv och insatser kopplat till kollektivtrafik behöver vi förstå deras position inom vad vi kallar styrningslandskapet. Detta styrningslandskap omfattar hård styrning, genom formell reglering och mjuk styrning som utövas genom rekommendationer, riktlinjer, målformuleringar, informationsspridning eller frivilliga överenskommelser. De sistnämnda styrmetoderna är mjuka i bemärkelsen att deras efterlevnad inte formellt kan regleras. Efterlevnaden bygger i stället på följsamhet (Blomqvist, 2022). Den svenska staten och EU har avgörande påverkan på hur styrningslandskapet formeras med påverkan på kommunernas roller och engagemang inom olika samhällsområden, inklusive för transporter och kollektivtrafik.

När det gäller hård styrning med påverkan på kommunernas roller inom kollektivtrafik är Kollektivtrafiklagen i centrum (SFS 2010:1065). Denna lag har diskuterats tidigare i antologin, i kapitel 1 och kapitel 2. Kollektivtrafiklagen anger att det är kommunerna och regionen i länen som har ansvar för kollektivtrafik. Den föreskriver inte att överflyttning av

ansvar till den regionala nivån behöver ske (Portinson Hylander, et al., 2022), även om detta är vad som genomförts i de flesta län i Sverige. Detta har skett i 16 av de 18 län vi studerar i vårt projekt, där vi inte har med storstadslänen. De två län och där regionalisering inte skett är i Norrbotten och Västernorrland där organiseringen av kollektivtrafiken hanteras genom kommunalförbund (se kapitel 3).

I vårt projekt har vi avgränsat oss till vad som i lagen kallas för regional kollektivtrafik som i många sammanhang benämns den allmänna kollektivtrafiken. Fortsättningsvis använder vi benämningen allmän kollektivtrafiken för den trafik som är öppen för alla resenärer, utan särskilda krav på behörighet. Den allmänna kollektivtrafiken är en del i den samhällsorganiserade kollektivtrafiken, där även särskild kollektivtrafik ingår. Vi har inte fördjupat oss i organisering av särskild kollektivtrafik, dvs. trafik som är avsedd för en specifik grupp resenärer (exempelvis skolskjuts och färdtjänst). Emellertid, och eftersom det empiriska resultatet från studien visar att det råder ömsesidiga beroende mellan de två kollektivtrafiklagen, har vi vissa resonemang även om den särskilda kollektivtrafiken. För det här kapitlet där kommunernas förhållningssätt till allmän kollektivtrafik är fokus är den särskilda kollektivtrafiken (med skolskjuts och färdtjänst) av extra relevans eftersom det är kommunerna som enligt lag är ansvariga för denna. Detta regleras i Skollagen (SFS 2010:800) och i Lag om färdtjänst (SFS 1997:736). Framför allt på landsbygden kan den allmänna och den särskilda kollektivtrafikens vara nära sammanflätade. Exempelvis kan detta vara extra tydligt i situationer då en kollektivtrafikmyndighet beslutar att reducera service med allmän kollektivtrafik och som kan innebära att kommunen behöver kompensera med annan trafik för skolungdomar (se kapitel 7).

Också annan reglering än den som specifikt handlar om kollektivtrafik (allmän och särskild) ingår i det bredare styrningslandskapet med påverkan på kommunerna strategier med koppling till kollektivtrafik. I detta ingår Plan och bygglagen (PBL) (SFS 2010:900) som styr kommunernas befogenheter och ansvar inom planläggning av mark, vatten och byggande. Även om PBL inte explicit pekar ut kollektivtrafik har den en direkt betydelse för området (Hansson et al., 2018). PBL utgör grunden för det som brukar benämnas kommunerna planmonopol

eftersom den ger kommunerna möjligheter att styra markanvändning. Denna kommunala befogenhet har en lång historia med en stor betydelse för bebyggelseutveckling och städernas utveckling. Kommunernas roll när det gäller den fysiska planeringen är ett återkommande tema i litteraturen om förutsättningar för kollektivtrafik i urbana miljöer (Hermelin et al., kommande).

Dessa formella regleringar genom Kollektivtrafiklagen, Plan- och bygglagen samt Skollagen och Lagen om färdtjänst påverkar kommunernas direkta eller indirekta roller för kollektivtrafik. I det här styrningslandskapet har även den mjuka styrningen en stor roll. Den mjuka styrningen påverkar genom att kanalisera resurser, erbjuda planeringsmodeller och skapa normer för vad som är önskvärt och förväntat.

Idén om 15-minutersstaden som modell för hållbar urban utveckling, som EU försöker främja, utgör ett exempel för hur mjuk styrning påverkar kommunernas planering kopplat till kollektivtrafik. Detta är en vägvisare för att utveckla städer med korta avstånd, blandad markanvändning och hållbara mobilitetslösningar där kollektivtrafik är en del (Elldén, 2024, se också Gil Solá et al., 2020). Dess grundidé om tillgänglighet är i linje med EU:s rekommendationer att arbeta med planeringsmetoder för SUMP (Sustainable Urban Mobility Plans). Myndigheter i Sverige har anpassat denna metod till förhållanden i Sverige genom modellen för TRAST (Trafik för en attraktiv stad) (Trafikverket och SKL, 2015). Trast utgör ett planeringsstöd för att utveckla trafiksystem som stödjer hållbar urban utveckling. Boverket har en viktig roll inom den mjuka styrningen av kommunerna med koppling till kollektivtrafik på olika sätt, exempelvis genom att rekommendera kommunerna att integrera frågor om kollektivtrafik inom sin översiktsplanering.

Inom kategorin för mjuk styrning påverkar även det nationella programmet Stadsmiljöavtalet kommunernas förmåga att genomföra investeringar kopplat till kollektivtrafik. Från detta program har kommuner och regioner kunnat söka om finansiellt stöd inom området för hållbar stadsutveckling med fokus på transportsystem. Programmet sträcker sig över perioden 2022 till 2027. Stadsmiljöavtalet har genomförts av Trafikverket (Trafikverket, 2025). Viable cities är ett annat nationellt program som gör insatser med koppling till kollektivtrafik.

Detta är ett innovationsprogram kopplat till missionen ”Klimatneutrala städer 2030” med mål om att nå klimatneutralitet inom programmets tidsram. Här ingår, inom ett brett fält av insatser, att införa lösningar som minskar bilberoendet och där satsningar på kollektivtrafik kan vara en del.

Den här översikten av hård och mjuk styrning genom EU eller den nationella nivån riktat till kommunerna ger en rad insikter. För det första visar detta att det är en allt för förenklad bild att beskriva att Kollektivtrafiklagen har inneburit att kommunerna lämnat över ansvaret för kollektivtrafiken till RKM när de bildades i de olika länen. Kollektivtrafiklagen omfattar också kommunerna. För det andra kan vi se att frågan om kollektivtrafik är en dimension kommunerna med nödvändighet har att förhålla sig till i relation till annan formell styrning för sina ansvar inom fysisk planering och välfärd. För det tredje rör den mjuka styrningen som vi identifierat ovan i första hand trafik i urbana miljöer och i mindre grad på landsbygden och i glesare geografier. Att persontransporter och kollektivtrafik på landsbygden inte framstår vara en uppmärksammad frågan för den mjuka styrningen enligt ovan, är en viktig observation i relation till att detta är en fråga som kommunerna erfar som utmanande (Hrelja, 2018) och som kan utgöra en utmaning i samordningen av regionala och lokala perspektiv för planering av kollektivtrafik.

Kommunerna och relationen till RKM

Vi har redan klarlagt att kollektivtrafiklagen anger att ansvaret för den allmänna kollektivtrafiken en gemensam angelägenhet för regionen och kommunerna inom ett län. Det betyder att oavsett organisationsform för de länsvisa RKM:erna behöver kommunerna vara involverade i utvecklingen av kollektivtrafik och därmed ingå i samverkan med dessa myndigheter. Det här avsnittet diskuterar kommunernas erfarenheter av den här samverkan.

I intervjustudien beskriver respondenterna att kontakter med RKM sker inom uppsatta rutiner för detta i kombination med mer intensiva kontakter kopplat till specifika projekt eller insatser. Exempel på det senare omfattar nytt linjenät (kommun 1 region) eller insatser som genomförs genom statlig finansiering (kommun 2 region). Dialogerna

mellan kommunerna och respektive RKM kan ske utifrån strategiska frågor eller med fokus på operativa insatser. I de fall kommunerna har överlåtit organisering av särskild kollektivtrafik till RKM omfattar dialogerna också detta kollektivtrafikslag.

I de strukturerade intervjuerna ingick frågor om kommunernas erfarenheter av samverkan med RKM, med avseende på om dessa uppfattades som att kommunen utgjorde en remissinstans, en dialogpartner eller en intressent i en förhandlingssituation. I analysen har vi frågat oss om detta påverkas av olika organisationsformer för RKM. Eftersom det är ett litet antal kommuner som ingår i studien, framför allt inom organiseringen kommunalförbund och hybrid, behöver resultatet tolkas med försiktighet. Det går emellertid att identifiera några framträdande skillnader mellan kommunerna i respektive organisationstyp.

För det första upplever kommunerna inom kommunalförbunden att man i något lägre grad har rollen som remissinstans. Det verkar rimligt utifrån att kommunerna i de här sammanhangen är aktivt delaktiga i att planera för kollektivtrafik vilket står i kontrast med den mer reaktiva rollen som remissinstans representerar. Att vara en remissinstans är en roll man kan få exempelvis i samband med utarbetande av trafikförsörjningsprogrammen. För det andra uppfattar kommuner i hybridorganisering sig i hög grad som avtalspartner, som möjligtvis kan kopplas till att de ingår i avtal med trafikoperatörer för den lokala trafiken och där RKM kan vara en part som är involverade i processen.

Vidare, och för det tredje, uppfattar inte kommuner inom regionaliserade RKM att man har rollen som beställare och som är rimligt utifrån att kommunerna i de här fallen har en viss distans till operativt arbete för beslut om trafikeringen. Detta utesluter emellertid inte att kommunerna i denna organisationsform har högre förväntningar på kollektivtrafikförsörjning än vad som infrias genom RKM (Portinson Hylander et al., 2022). I vissa fall kan vi se att kommunerna inom regionaliserade RKM uppfattar bristerna i utbud av kollektivtrafik så problematiska att man väljer att skjuta till medel från sin egen budget, trots att man har genomfört skatteväxling. Detta är något vi återkommer till i avsnittet längre ner som fördjupar frågan om kommunernas kostnader för persontransporter.

Kommunernas mål och visioner kopplat till persontransporter

Det här avsnittet breddar vi perspektivet genom att diskutera kommunernas perspektiv på kollektivtrafik som en del i hela systemet för persontransporter. Resultatet från intervjustudien visar att frågor om persontransporter är en i allra högsta grad kommunal angelägenhet. Detta bekräftas också av en tidigare enkätstudie från 2018 som skickades ut till samtliga kommuner i Sverige. Enligt den tidigare studien hade en majoritet av kommunerna mål om att öka resandet med kollektivtrafik, vilket ofta handlade om att förbättra infrastruktur för buss- och spårtrafik samt utveckla bytespunkter för att främja kollektivtrafiken (Hansson et al., 2018).

Frågor om persontransporter kan kopplas till flera olika utvecklingsmål som kommunerna har. I intervjuerna lyfts alla tre hållbarhetsdimensioner fram som viktiga, men det är i relation till den miljömässiga hållbarheten som transportfrågorna väger tyngst. Utsläppen från transporter är konkreta och enkla att förstå, dock är åtgärderna som behövs för att sänka utsläppen långt ifrån enkla att implementera. Intervjuerna visar att planerarna upplever att bilen är det transportmedel som får störst utrymme i den faktiska planeringen i en majoritet av kommunerna, följd av cykeln och först därefter kollektivtrafiken, något som också bekräftas av tidigare forskning (Thoresson, 2022). Kollektivtrafikens lägre prioriteringsordning går delvis att förklara med att många kommuner helt enkelt saknar mandat att planera för kollektivtrafik då det i många fall regionaliserades i samband med bildandet av RKM.

Emellertid kan vi också se att frågan om kollektivtrafik och persontransporter ofta finns inkluderat och framskrivet i olika kommunala styrdokument, vilket också bekräftas av en tidigare studie (Stjernborg och Mattisson, 2016). Väntade exempel är översiktsplaner och detaljplaner, men frågorna finns ofta representerade även i kommunstyrelsernas årliga budget- och planeringsdokument vilket visar att frågorna är viktiga för den lokala politiken. Ett återkommande tema i intervjuerna är att kommunerna aktivt arbetar med att ta fram och implementera cykelplaner och trafikstrategier för vilka kopplingen till kollektivtrafiken är en viktig del.

Intervjuerna visar att kollektivtrafik uppfattas som viktigt för olika samhällsmål som omfattar attraktivitet och landsbygdsutveckling, att motverka segregation, stärka näringslivet, utveckla skärgårdsområden och säkerställa tillgång till utbildning och arbetsmarknad. Flera kommuner uppger att förståelsen för kollektivtrafikens påverkan på olika samhällsmål har en stark närvaro i den politiska diskussionen, och att det finns ett betydande intresse för transport- och mobilitetsfrågor bland de förtroendevalda. Samtidigt blir det tydligt att intresset ofta väcks i samband med diskussioner om bilens roll i samhället, särskilt i relation till planeringen av parkeringslösningar. En respondent uttrycker det som:

Vi har ett mål - Agenda 2030 – [som motiverar att] främja gång, cykel och kollektivtrafik. Våra politiker är inte där. Bil och parkeringar värnas (kommun 1 kommunalförbund).

Just parkeringsfrågan återkommer i många av intervjuerna och tycks fungera som en katalysator för bredare diskussioner om persontransporter. Den aktualiseras i relation till flera olika frågor och rör allt från långsiktiga utvecklingsplaner till direkta förändringar i den fysiska miljön, men hänger ofta ihop med ambitioner om att få fler att välja gång, cykel eller kollektivtrafik. Intrycket från intervjuerna är att tjänstepersonerna ofta vill ”mer” än vad den egna kommunen i praktiken genomför. Man beskriver föråldrade parkeringsnormer och trafikprogram som det aldrig blivit något med eftersom bilens dominans helt enkelt är för svår att utmana. Flera kommuner lyfter fram att det uppstår konflikter mellan vision och genomförande, ofta på grund av budgetbegränsningar. En respondent beskriver sin kommun som ett ”dieseldrivet mecka” (kommun 3 region), vilket illustrerar den starka bilnorm som många andra kommuner också pekar på. Bilnormen utgör i sig en målkonflikt och innebär en utmaning för omställningen av persontransporter. En annan respondent uttrycker sig så här:

Bussarna är ett stort politiskt intresse, ett herrans liv. Det finns en cykelplan som har varit på tapeten till och från, man är lite motståndare till detta och vill att man först och främst ska ta hänsyn till bilisterna (kommun 4 region).

Intervjustudien visar att alla kommuner, i någon utsträckning, arbetar med kollektivtrafikfrågor. Det handlar ofta om att verka för beteendeförändringar som ska öka kollektivtrafikresandet. Ett arbetssätt som flera kommuner lyfter är Mobility Management, där fokus ligger på mjuka åtgärder, som information och samordning, kombinerat med att förbättra möjligheterna för andra transportmedel än bilen. Perspektiv på "hela resan" är också vanligt och knyts ofta till regionernas satsningar på starka stråk. Perspektivet innebär att planeringen omfattar hela resekedjan, från hemmet till måldestinationen, och inte enbart själva kollektivtrafikresan. Konkret handlar detta om att utveckla infrastruktur som möjliggör enkla byten mellan transportslag, genom exempelvis välutbyggd cykelinfrastruktur, mobilitetshubbar eller pendlarparkeringar i kollektivtrafknära läge. På så vis blir även kommunernas planerings- och väghållningsansvar viktigt för kollektivtrafikens utveckling. I flera intervjusvar efterfrågas mer samordning kring just kommunernas fysiska planering och regionens kollektivtrafikplanering.

För att återkomma till bilens starka position går den även att förklara genom att erbjuda lite mer geografisk kontext: mönstret är särskilt tydligt i mindre landsbygdskommuner, där bristfällig kollektivtrafik gör det svårt att prioritera något som i praktiken inte finns (se kapitel 7). I de större kommunerna i studien är bilden mer varierad. Vissa av kommunerna arbetar aktivt med att minska mängden parkeringar och i förlängningen antalet bilar i staden, medan andra styrs av politiska direktiv om att förhålla sig "neutralt" till de olika transportslagen. Ett förhållningssätt som riskerar att reproducera redan befintliga bilnormer och begränsa utvecklingen av andra alternativ.

För att kompensera för ett begränsat utbud av kollektivtrafik, eller erbjuda en högre servicenivå än vad regionen gör, arbetar flera kommuner med subventioner och tillköp i kollektivtrafiken. Detta handlar exempelvis om rabatterade biljettpriser, nattaxi eller linjer som stäcker sig över länsgränser. Det är vanligast att dessa subventioner riktar sig mot barn, ungdomar eller pensionärer då dessa grupper många gånger saknar möjligheter att transportera sig själva. Ungdomars mobilitet lyfts som en prioriterad fråga av några kommuner, den blir viktig ur

ett rättviseperspektiv och som ett sätt att skapa möjligheter för barn och unga att vara självständiga och ha tillgång till ett socialt sammanhang.

Sammantaget ger intervjuerna en tydlig bild av att persontransporter och kollektivtrafik är centrala kommunala frågor som berör ett brett spektrum av samhällsmål och skär tvärs över kommunernas ansvarsområden. I följande avsnitt granskar vi hur kommunerna väljer att rikta ekonomiska resurser till att stärka tillgänglighet till kollektivtrafik med syfte att ge oss fördjupad förståelse för hur kommunerna värderar detta som en samhällstjänst och faktor för lokal utveckling.

Kommunernas kostnader för transporter kopplat till kollektivtrafik

Som föregående avsnitt visade är kollektivtrafiken en integrerad fråga i kommunernas planeringsarbete. Intervjustudien visar att kommunerna har anställda medarbetare med uppgifter kopplade till planering för persontransporter. För att komplettera uppgifterna från intervjustudien om kommunernas involvering i frågor om persontransporter och kollektivtrafik har vi studerat data för kommunernas kostnader för drift av transporter. Den här informationen analyserar vi utifrån kommunernas mål och visioner kopplat till persontransporter som diskuterades i avsnittet ovan. Uppgifter om kommunernas driftskostnader för transporter har vi hämnat från SCB; mer specifikt från databasen Räkenskapssammandrag avseende ”Uppgifter från driftsredovisning” för kommunerna. Det är posten för ”buss, bil och spårbundna transporter” för 2024 vi har använt. Fortsättningsvis använder vi oss av den förkortade benämningen ”transporter”. Denna post omfattar ”den rullande trafiken på väg- och järnvägsnätet”. Det är viktigt att notera att detta inte omfattar kommunernas fysiska investeringar kopplat till transportsystemet eller kommunernas kostnader för den särskilda kollektivtrafiken.

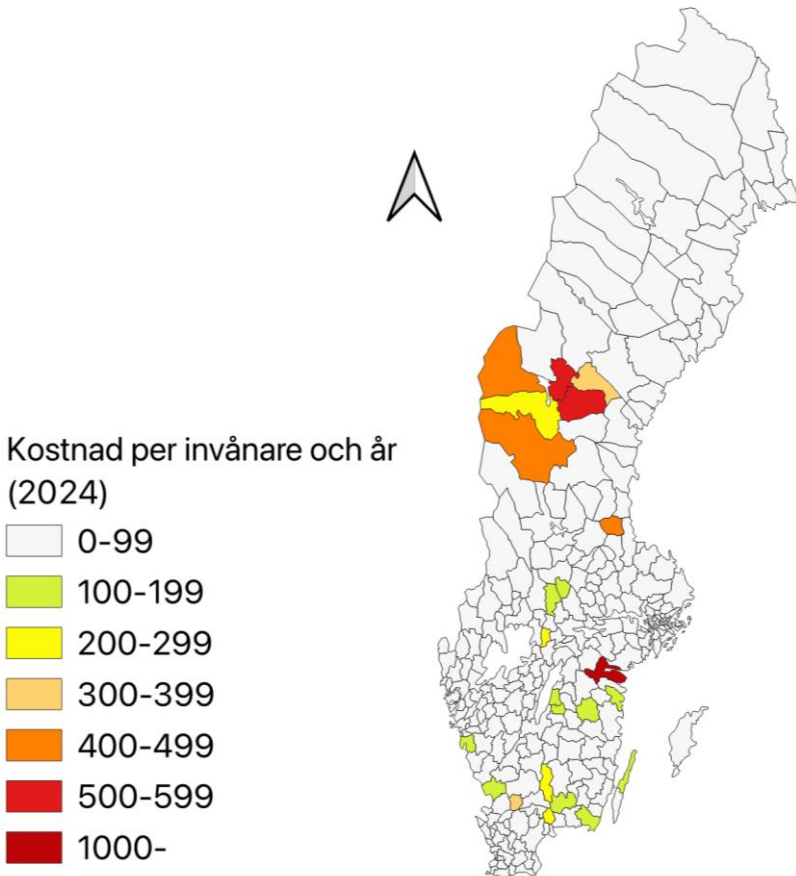
Bland de 182 kommunerna, fördelade på 18 län, som ingår i vår studie, varierar den bokförda kostnaden för transporter per invånare och år (för 2024) från nästan 4000 SEK för Sorsele (i Västerbotten) till ingen kostnad alls för 71 av kommunerna. De olika organisationsformerna för RKM är en grundläggande förklaring till variationerna mellan kommunerna. Inom RKM vars organisationsform är kommunalförbund eller hybridorganisering har kommunerna ansvaret för den

lokala kollektivtrafiken, detta genererar kostnader för drift. I dessa regioner har skatteväxlingen varit låg eller så har den inte genomförts alls. De högsta genomsnittliga kostnaderna omräknat per invånare återfinns hos kommunerna inom kommunalförbunden Västernorrland och Norrbotten. Efter dessa följer Gotland, som kan betraktas som en egen kategori där kommunen och regionen har samma geografi. Därefter följer kostnaderna för kommunerna inom hybridorganiseringarna i Västerbotten, Sörmland och Västmanland.

I de tolv län där man har valt den regionaliserade organiseringen för RKM har det skett en skatteväxling med utgångspunkt i att regionerna tog över kostnaden för drift av den allmänna kollektivtrafiken i sin helhet. Det är dessa 126 kommuner som är i fokus för den fördjupade diskussion om kommunernas utgifter för drift av transporter som följer nedan. Principerna och nivån för den skatteväxling som har genomförts i dessa tolv län behöver kopplas till den tidpunkt då besluten fattades. Sedan dess har olika samhällsförändringar skett som ändrar villkoren för kollektivtrafiken. Dessa kan vara geografiskt specifika med avseende på bebyggelseutveckling och förändringar på arbetsmarknaden. Vidare beskriver forskningslitteraturen en generell kostnadsökning för drift av kollektivtrafik (Hultén, 2020; Lidestam et al., 2018).

Genom den fördjupade undersökning om kommunernas kostnader för drift av transporter (inom län med regionaliserade RKM), framgår det att totalt 23 kommuner för år 2024 hade en kostnad som översteg 100 kr per invånare och år. Dessa kommuner finns i nio av de tolv län med regionaliserad RKM. Inga kommuner i länen Uppsala, Värmland eller Dalarna ingår. De identifierade kommunerna, som visas i figur 1, varierar i befolkningsstorlek, från Norrköping med drygt 140 000 invånare till Ljusnarsberg med drygt 4 000. Dessa kommuner motsvarar knappt 20 procent av de 126 kommuner som ingår i de tolv län där RKM är regionaliserat och skatteväxling är genomförd. De mörkt orangea och röda fälten representerar kommuner med driftskostnader som motsvarar 400 kr/invånare och år eller mer. Detta omfattar sex kommuner (Norrköping, Östersund, Bräcke, Åre, Härjedalen, Ockelbo) som ingår i tre län (Östergötland, Jämtland och Gävleborg). Resterande 17 kommuner redovisar kostnader mellan 100 och 399 kr per invånare och år och återfinns i åtta olika län. Noterbart är att 21 av dessa 23

kommuner är gränskommuner, de har alltså gräns antingen mot ett annat län eller ett annat land (Åre som gränsar till Norge).



Figur 1. Kommunernas driftskostnader per invånare och år, för persontransporter (källa: SCB, 2025).

Av dessa 23 kommuner (med högre kostnad än 100 kr/invånare för drift av persontransporter) har vi valt ut maximalt två kommuner från varje län för att samla in mer information om vad kostnaderna är kopplade till. Totalt omfattar detta en grupp med 15 kommuner som kontaktades genom mejl riktad till kommunens ekonomer. Alla utom en av dessa 15 kommuner svarade på vår fråga om vad kostnaderna hade

för grund. I tabell 1 sammanfattas den information som de 14 svarande kommunerna har delat med sig av. Två av kommunerna är stora städer med mer än 100 000 invånare tre är medelstora med 50 000 till 100 000 invånare och de övriga tio har färre än 20 000 invånare. Med utgångspunkt i kommunernas svar har vi sorterat de bokförda kostnaderna för drift av transporter i fyra kategorier.

Den första gäller tillköp av busslinjer och tilläggsstrafik. Här ingår två linjer som går mellan olika kommuner som delar på kostnaderna. Båda dessa busslinjer korsar en länsgräns. Till den här kategorin av tillköp hör även kostnader för särskilda turer som ”badbuss” och ”jobbuss”

Den andra kategorin omfattar driftskostnader för hållplatser och stationsbyggnader och fordon. Det senare utgör driftskostnader för spår-vagnstrafik.

Den tredje kategorin för bokförda transportkostnader avser subventioner av kollektivtrafikresor för särskilda grupper. Detta är den mest frekvent förekommande kostnadsposten och omfattar exempelvis sommarlovsbiljetter, sommarlovs kort, skol- och gymnasiebiljetter för ungdomar, samt seniorkort och rabatter för äldre. Dessa kostnader för kommunerna utgör en intäktskälla för RKM:ernas biljettintäkter (Portinson Hylander. al., 2022).

I kategorin ”annat” i tabell 1 ingår bland annat medlemskap i intresseorganisationer, medfinansiering av statlig infrastruktur, samt specifika former av tillköp där kommunen subventionerar resor inom kommunen för att skapa en sammanhållen trafikzon.

Kod kommun *= läns- eller landsgräns	Kostnad för drift/person, 2024	Tillköp av busslinjer	Hållplats, station, etc.	Subvention- erade buss- kort	Annat
Stor 1*	1188				
Liten 1*	181				
Liten 2*	117				
Liten 3*	333				
Liten 4*	212				
Liten 5	149				
Liten 6*	296				
Mellan 1*	111				
Stor 2*	121				
Mellan 2*	109				
Liten 7*	277				
Liten 8*	427				
Mellan 3	506				
Liten 9*	460				
Totalt antal kommuner		7	7	9	6

Tabell 1. Kommuners bokförda driftskostnad för persontransporter är 2024. Källa: SCB Räkenskapssammandrag och information genom mejl från respektive kommun.

En analys av det här resultatet om kommunernas bokförda kostnader för persontransporter kan sammanfattas i tre punkter. Till att börja med ger det här en bild av hur kommunernas breda uppdrag inom välfärd kan ha motiverat att man riktar kostnader mot att subventionera biljetter för olika grupper. För det andra visar resultatet att kommunerna har driftskostnader kopplat till kommunernas omfattande

ansvar för infrastruktur där sådant som stationsbyggnader och hållplatser kan vara en del. För det tredje kan det här resultatet möjligtvis reflektera att kommuner som både är glesa geografier och lokaliserade vid en länsgräns i extra hög grad uppfattar att man behöver bidra till den allmän kollektivtrafiken, trots att den länsvisa organiseringen vilar på beslut om att ansvaret har regionaliserats. Detta relaterar till frågan om hur den geografisk indelning av planeringsmandat har betydelse för hur samhällsfunktioner utvecklas över geografien.

Avslutande diskussion

I det här kapitlet har utgångspunkten varit att kommunerna kvarstår som viktiga aktörer för kollektivtrafik, oavsett vilken organisationsform man valt för de länsvisa RKM:erna. Med utgångspunkt i intervjustudien med kommunerna och den information vi har samlat in om deras bokförda kostnader för drift för transporter, kan vi bekräfta att kommunerna i hög grad är delaktiga i utvecklingen av kollektivtrafiken. Vidare kan vi se att detta kopplar till kommunernas uppdrag inom välfärd (biljetter för unga och äldre), fysisk planering (stationer och hållplatser), samt till ett lokalt utvecklingsperspektiv (busslinjer för att möjliggöra arbetspendling och för att stödja turism).

Resultatet kan också förstås som ett uttryck för de ”eviga målkonflikter” som präglar styrningen av kollektivtrafiken (Portinson Hylander, 2024). Detta relaterar till hur olika värden kan komma att betonas utifrån lokala respektive regionala perspektiv och utifrån olika ”samhällsnyttor” som kollektivtrafiken förväntas bidra till, omfattande välfärd, tillväxt och platsutveckling. De här kontrasterna mellan olika perspektiv på kollektivtrafiken behöver förstås som en konsekvens av geografiska såväl som planeringsmässiga villkor integrerat i ett bredare styrningslandskap med formell och mjuk styrning och som gör RKM, regioner och kommuner ömsesidigt beroende av varandra, vilket nödvändiggör dialog och samverkan.

Referenser

Andersson, I., & Hermelin, B. (2024). *Rescaling public transport planning in Sweden: Investigating the continued planning at the scale “left behind”*. *European Planning Studies*, 32(7), 1445–1463.

- Blomqvist, P. (2022). Soft and hard governing tools. I C. Ansell & J. Torfing (Red.), *Handbook on theories of governance* (s. 285–296). Edward Elgar.
- Elldér, E. (2024). Built environment and the evolution of the “15-minute city”: A 25-year longitudinal study of 200 Swedish cities. *Cities*, 149, 104942.
- Gil Solá, A., Thulin, E., & Vilhelmson, B. (2020). Avslutning: Tillgänglighet på hållbara villkor. I M. Henriksson & C. Lindkvist (Red.), *Kollektiva resor. Utmaningar för socialt hållbar tillgänglighet* (s. 121–140). Arkiv förlag. <https://doi.org/10.13068/9789179243517>
- Hansson, P., Petterson, F., Khan, J., & Hrelja, R. (2018). *Kommunerna och kollektivtrafiken: En enkätundersökning om Sveriges kommuners arbete för att stödja kollektivtrafiken*. K2 – Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik.
- Henriksson, G., Johansson, F., & Kupersmidt, J. (2024). *Hållbar stadstrafik, parkering och delad mobilitet* (TRITA-ABE-RPT 2416). KTH Royal Institute of Technology.
- Hermelin, B., Olsson, C. & Eriksson, L. (kommande). How local policy for sustainable development considers transport: Comparing four cities in Sweden. (opublicerat manus)
- Hrelja, R. (2018). *Mål och åtgärder för minskad kollektivtrafik i svenska kommuner* (K2 Outreach 2018:3).
- Hultén, J. (2020). *Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering* (K2 Outreach 2020:4).
- Lidestam, H., Camend, C., & Lidestam, B. (2018). Evaluation of cost drivers within public bus transports in Sweden. *Research in Transportation Economics*, 69, 157–164.
- Portinson Hylander, J. (2024). Eviga målkonflikter i kollektivtrafikens styrning. I K2, *Kollektivtrafik som medel för hållbara städer och regioner – det vet vi efter tio års forskning*.
- Portinson Hylander, J., Hultén, J., & Svensson, H. (2022). *Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik – idag och i framtiden* (K2 Working Paper 2022:9).

- SCB (2025). *Uppgifter från driftredovisningen efter region och verksamhetsområde. År 2011 – 2024. Bruttokostnader Buss, bil och spårbundna transporter.*
- SFS 1997:736. *Lag om färdtjänst.*
- SFS 2010:800. *Skollag.*
- SFS 2010:1065. *Lag om kollektivtrafik.*
- Stjernborg, V., & Mattisson, O. (2016). *Kollektivtrafikens roll för lokalsamhället*. K2 – Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik.
- Thoresson, K. (2022). *Minskad biltrafik mellan mål och medel: En intervjustudie med politiker och tjänstemän i två större städer* (VTI rapport 1113).
- Trafikverket & SKL. (2015). *Trafik för en attraktiv stad: Introduktion till TRAST.*

Kapitel 5. KPI:er och dåliga data: Om behovet och svårigheterna med att mäta kollektivtrafikens utveckling

Ida Andersson

Sammanfattning

Detta kapitel problematiserar statistikens och nyckeltalens (KPI:ers) roll i styrningen av svensk kollektivtrafik och visar hur bristfälliga och svårjämförbara data skapar betydande kunskaps- och styrningsutmaningar. Med utgångspunkt i intervjuer med företrädare för 18 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) samt en kritisk genomgång av vanligt förekommande indikatorer analyserar kapitlet hur mätbarhet både möjliggör och begränsar förståelsen av kollektivtrafikens utveckling. Kapitlet visar att variationer i den nationella statistiken i första hand bör förstås som ett systemproblem snarare än som uttryck för faktiska skillnader i trafikens omfattning eller kvalitet. Skillnader i organisatoriska lösningar, skatteväxling, ansvarsfördelning och tolkning av nationella anvisningar innebär att likartade indikatorer kan fyllas med olika innehåll i olika regioner. Följden blir att jämförelser mellan län och över tid ofta saknar metodologisk robusthet, trots att just sådana jämförelser ligger till grund för politisk uppföljning, benchmarking och strategiska beslut.

Genom en fördjupad diskussion av sju vanligt använda KPI:er visar kapitlet hur komplexa mobilitetssystem reduceras till förenklade mått som tenderar att spegla geografi, demografi och organisatoriska val snarare än faktisk tillgänglighet, rättvisa eller samhällsnytta. Samtidigt framhålls att KPI:er inte är neutrala tekniska verktyg, utan uttryck för styrningslogiker, politiska prioriteringar och institutionella praktiker. Kapitlets sammantagna slutsats är att kollektivtrafikens styrning kräver ett mer robust, transparent och reflexivt indikatorsystem. Detta förutsätter både ökad nationell standardisering och en bredare förståelse av statistikens begränsningar, där kvantitativa mått kompletteras med kvalitativ och kontextuell kunskap för att bättre fånga kollektivtrafikens roll som samhällsbärande infrastruktur.

Inledning

Behovet av statistik och tillförlitliga data är centralt för att kunna analysera och förstå hur kollektivtrafiken fungerar. Dagligen samlar svenska trafikoperatörer in trafikdata som handlar om på- och avstigningar, kilometer körda, punktlighet, beläggning, mm. Detta material rapporteras i sin tur vidare till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM), Trafikanalys och Statistiska centralbyrån (SCB). Statistik om kollektivtrafiken samlas också in från RKM:erna själva, från kommuner och genom bland annat resvaneundersökningar och ekonomiska rapporter. Tillsammans utgör denna datainsamling en viktig byggsten i såväl trafikplanering och ekonomistyrning, som i sin tur ligger till grund för det kollektivtrafikutbud som finns i Sverige (Améen et al, 2016; Ait-Ali, 2024). Statistiken används även för att utveckla mål och prognoser för hur kollektivtrafiken ska utvecklas i framtiden. Sådana mål återfinns exempelvis i de regionala trafikförsörjningsprogrammen uttryckta i termer av restidskvoter och trafikbeläggning (se exempelvis Region Örebro län, 2022). Statistik spelar roll för kollektivtrafiken på daglig basis i form av uppföljning av daglig drift, men även för att kunna göra årliga uppföljningar och jämförelser mellan olika platser och trafikslag (Améen et al, 2016; Ait-Ali, 2024). Kort sagt, tillförlitlig statistik spelar stor roll för att kunna skapa tillförlitlig kollektivtrafik.

I projektet som ligger till grund för detta kapitel (se kapitel 1 för översikt) har kvantitativa data varit tänkt att spela en central roll i att förstå hur kollektivtrafiksystemet och dess planeringsförutsättningar har förändrats efter RKM:s upprättande. I den ursprungliga forskningsdesignen var planen att samla offentlig statistisk från SCB, Trafikanalys och andra aktörer och skapa tidsserier om bland annat pendling, resvanor, trafikarbetet, utsläpp, infrastrukturinvesteringar och befolkningens mobilitetsmönster för att på så sätt skapa en empirisk grund för att följa utvecklingen över tid. En viktig del av detta arbete handlade om att studera och förstå geografiska skillnader och att analysera kollektivtrafiken inte bara över tid utan även mellan olika län, samarbetsstrukturer och typer av geografier.

Till vår förvåning insåg vid tidigt i projektet att detta skulle bli svårt att genomföra som planerat. När vi började göra jämförelser över tid och mellan olika län utifrån tillgänglig officiell statistik stod det tydligt rätt snart att det finns en stor osäkerhet i dataunderlagen, inte minst vad gäller kollektivtrafikens kostnader. Detta yttrade sig på två huvudsakliga sätt. Det ena handlade om svårigheterna att göra geografiska jämförelser mellan län, kommuntyper eller geografier. Här redovisades radikalt olika ekonomiska kostnader för platser med liknande trafikutbud och förutsättningar beträffande skatteväxlingsgrad, befolkningstäthet och infrastruktur. Detta gjorde att geografiska jämförelser blev svåra att genomföra på ett tillförlitligt sätt. Det andra handlade om att inrapporterade datauppgifter från en och samma informationslämnare kunde variera stort mellan olika år, vilket skapade stora svängningar i statistiken utan att nämnbara förändringar hade skett i praktiken.

Statistik om kollektivtrafik översätts i regel till så kallade nyckeltal, eller *Key Performance Indicators* (KPI:er). Detta är idag en etablerad metod inom kollektivtrafikens planering och förvaltning inte bara i Sverige utan över hela världen. KPI:er används för att mäta prestation över tid, jämföra olika trafiksystem, operatörer eller regioner, samt för att följa upp uppsatta mål (Eboli och Mazzulla, 2012). De erbjuder ett verktyg för att göra verksamheten mer transparent och möjliggöra benchmarking, vilket i sin tur kan stödja beslutsfattande och resursfördelning. I praktiken tenderar dock KPI-användningen att fokusera på ekonomisk effektivitet och produktivitet, exempelvis genom indikatorer för kostnad per resenär, punktlighet eller beläggningsgrad. Samtidigt kan nästan alla aspekter av kollektivtrafiken översättas till någon form av nyckeltal, vilket gör KPI:er till ett flexibelt men också potentiellt förenklat styrinstrument (Améen et al, 2016).

Detta knyter an till en annan utmaning för vårt projekt och förutsättningarna för oss att studera kollektivtrafikens utveckling över tid med hjälp av offentlig statistik och KPI:er. Kollektivtrafiken beskrivs ofta ett system med många olika parametrar och beroenden (Hansson, 2022), medan styrningen mot KPI:er översätter denna komplexitet till enstaka mätpunkter och indikatorer. Ett exempel på detta hittas hos Region Örebro län (2022), där en av målsättningarna handlar om att öka

kollektivtrafikens marknadsandel av det totala antalet motoriserade resor i länet. Tre insamlingsmetoder anges för att studera detta: Kollektivtrafikbarometern² för att studera utvecklingen på länsnivå samt två ännu inte utvecklade metoder för att studera trafik i starka stråk och i stadstrafik med hjälp av mobildata. Ett annat exempel finns hos RKM i Uppsala län (2020). Här mäts kollektivtrafikens klimatpåverkan genom andelen fossilfritt bränsle i busstrafiken. Exempelen visar hur användandet av KPI:er i kollektivtrafikplaneringen styrs mot enkla och tydliga nyckeltal som inte alltid fångar den komplexitet som kollektivtrafiksystemet utgör eller speglar de beroenden som finns till andra samhällsmål och strukturer som hållbarhet eller biltrafik (se bla Paget-Seekings, 2015).

På så sätt uppstår ett slags ”moment 22” i inrapporteringen och användningen av den offentliga statistiken i svensk kollektivtrafik. Å ena sidan vilar stora delar av den nationella uppföljningen på bristfälliga och olik inrapporterade data, med ojämn datakvalitet mellan olika län och över tid. Resultatet används likväl för att utforma indikatorer och KPI:er som ofta saknar jämförbarhet och därmed försvårar såväl horisontella jämförelser mellan regioner som longitudinella analyser över tid. Å andra sidan utgör just dessa kvantitativa indikatorer och mätetal en helt central del av kollektivtrafikens styrning, såväl för den operativa trafikplaneringen som för strategisk utveckling, investeringsbeslut och politisk uppföljning, och som i exemplet Örebros fall innebär att man beslutar om mål där metoder för att mäta dem fortfarande är under utveckling. Ett kollektivtrafiksystem utan robust statistik riskerar att stå utan välgrundade beslutsunderlag, medan ett system som baserar sin styrning på osäkra eller metodologiskt svaga data riskerar att reproducera felaktigheter och förenklade verklighetsbilder. Denna spänning, att statistik både är nödvändig och samtidigt problematisk, skapar ett styrningsmässigt dilemma med direkta konsekvenser för effektivitet, rättvisa och kunskapsutveckling i svensk kollektivtrafikplanering.

² Kollektivtrafikbarometern är en årligen återkommande enkätundersökning som genomförs av branschföreningen Svensk Kollektivtrafik sedan 2001. Här inhämtas synpunkter på kollektivtrafiken från resenärer och medborgare över hela landet.

Syftet med detta kapitel är att synliggöra och reflektera över denna grundläggande spänning i det nuvarande systemet för indikatorbaserad styrning av svensk kollektivtrafik, med målet att bidra till en vetenskapligt grundad diskussion om hur statistik bör tolkas, användas och utvecklas. Kapitlet argumenterar för att KPI:er inte endast är tekniska mätinstrument, utan också uttryck för organisatoriska praktiker, politiska prioriteringar och institutionella förutsättningar.

Kapitlet består av två delar. Den första delen bygger på intervjuer med företrädare från 18 regionala kollektivtrafikmyndigheter, där respondenterna beskriver hur de uppfattar de bakomliggande orsakerna till den låga tillförlitligheten i den statistik som rapporteras till nationella databaser (se kapitel 1 för översyn). Genom att analysera dessa intervjuer identifieras de organisatoriska och tekniska faktorer som bidrar till datavariationen, och den osäkerhet som följer av detta. Den andra delen presenterar en kritisk genomgång av sju vanligt förekommande mätetal som idag används som KPI:er av RKM:er runt om i landet. Genom att diskutera deras metodologiska styrkor, svagheter och inbördes relationer problematiserar kapitlet hur indikatorer konstruerar vissa verklighetsbilder medan andra förblir osynliga. Tillsammans syftar dessa två delar till att utveckla en reflekterad förståelse av statistikens roll i kollektivtrafikens styrning, samt att initiera en bredare forsknings- och policydebatt om hur ett mer robust, transparent och jämförbart indikatorsystem kan utformas.

Varför finns det en variation i den svenska statistiken?

I våra intervjuer med företrädare för de 18 RKM som varit i fokus i vårt projekt har vi ställt frågor om hur det kommer sig att det finns sådan variation i de inrapporterade dataunderlagen. Utifrån intervjuerna framkommer en tydlig samlad bild: företrädare för RKM uppfattar att variationerna i den offentliga statistiken om kollektivtrafik inte främst handlar om faktiska skillnader i trafik eller kostnader, utan snarare om skillnader i hur regionerna tolkar, organiserar och rapporterar in data. Variationerna uppfattas alltså som ett systemproblem, inte ett resultatproblem. Skillnaderna, menar flera av informanterna handlar om skillnader i hur man samlar in och beräknar data, organisatoriska modeller och hur man tolkar nationella anvisningar. Denna variation bör

därför förstås som ett uttryck för att RKM är olika organiserade i olika län (se kapitel 3) och en avsaknad av standardisering inom den regionala styrningen av kollektivtrafik, snarare än som empiriska skillnader i kollektivtrafikens kvalitet eller effektivitet.

Ett återkommande tema i intervjuerna är att regionerna tolkar centrala begrepp och kategoriseringar på olika sätt. Många av de datapunkter som efterfrågas i den offentliga statistiken saknar i praktiken enhetliga definitioner och tillämpningar, trots nationella instruktioner. Som en RKM-representant uttrycker det finns det ett behov av *”tydligare beskrivning av vilken data som skickas in och hur data ska tolkas”* (hybrid 1). Detta indikerar en situation där den offentliga statistiken inte bara är mätningar av olika delar i kollektivtrafiksystemet utan *tolkningar*, och där regionerna fyller indikatorerna med lokala betydelser. Resultatet blir således det som flera respondenter beskriver som en inrapportering av *”äpplen och päron”*.

Skillnader i hur kollektivtrafiken organiseras t.ex. skatteväxling av skolskjutsar, kommunal kontra regional drift av tätortstrafik, regionala bodelsstrukturer och interkommunala samverkansformer skapar systematiskt olika ekonomiska flöden och principer för bokföring (se kapitel 4). Exempelvis noterar företrädare för en RKM att RKM:en i ett angränsande län har skatteväxlat skoltrafik, vilket gör deras kostnadssiffror icke representativa i en jämförelse med den egna RKM:ens inrapporterade siffror som inte har skatteväxlat för skoltrafiken. På liknande sätt beskriver en tredje RKM hur komplexa ägarstrukturer och föränderliga avtalsmodeller (t.ex. produktionsavtal kontra tjänstekoncession) påverkar hur kostnader och intäkter registreras.

Vissa regioner har omfattande och invecklade interna system. Hos en RKM framhålls att olika zonindelningar vad gäller taxa, både inom det egna länet och mellan län skapar administrativa processer som försvårar en exakt och konsekvent fördelning av kostnader och intäkter. Andra RKM:er beskriver datainsamlingen som *”hejsan svejsan”*, och att vilka siffror som rapporteras in handlar även om vilken individ det är som rapporterar in dem. Sammantaget antyder det att företrädarna för RKM:erna känner till att datakvaliteten varierar inte bara mellan län utan även inom dem. Ett sådant exempel hämtas från en intervju med

en RKM i södra Sverige. Här lyfter informanten upp att statistikens inrapportering och tolkning påverkas av olika synsätt på kollektivtrafiken: är den primärt en kostnad eller ett samhälleligt värde? Detta påverkar hur RKM:erna vill att data ska se ut, vilka mått de prioriterar och hur de tolkar mått som kostnadstäckningsgrad. Följden av dessa variationer är att den nationella statistiken om kollektivtrafik blir svår att använda för jämförelser, benchmarking eller forskning. En av informanterna beskriver hur jämförelser på den nationella nivån som presenterades på basis av felaktiga och icke tillförlitliga data ledde till att man slutade rapportera vissa data helt och hållet till både SCB och Trafikanalys.

Sammantaget visar analysen att variationerna i den offentligt inrapporterade statistiken om kollektivtrafik är ett uttryck för ett mer grundläggande problem: avsaknaden av nationell standardisering och ett enhetligt statistiskt ramverk för regional kollektivtrafik. Olika tolkningar, organisatoriska modeller, resursnivåer och politiska prioriteringar gör att samma indikator kan betyda olika saker i olika regioner. Detta gör jämförelser metodologiskt osäkra och riskerar att skapa felaktiga slutsatser på nationell nivå.

Utmaningar med vanliga mätetal i svensk kollektivtrafik

Ett annat sätt att närma sig frågan om kollektivtrafikens nationella statistik och dess användbarhet för att göra geografiska jämförelser över tid är att titta närmare på ett antal vanligt förekommande mätetal som används av RKM:er runt om i landet. För detta kapitel har sju mätetal valts ut som återkommande återfinns i de regionala trafikförsörjningsprogrammen (se tabell 1 för översikt). Det handlar om (1) kollektivtrafikens geografiska tillgänglighet, (2) antal resor per invånare, (3) utbudskilometer per invånare, (4) nöjd-kund-index, (5) kollektivtrafikens marknadsandel, (6) reslängd och (7) kostnadstäckningsgrad. Dessa finns tillgängliga för RKM:er att använda via SCB, Trafikanalys och Svensk Kollektivtrafik.

KPI	Mått	Källa	Kommentar
Tillgång till kollektivtrafik	Andel bostäder inom 500 meter från hållplats med trafik 1 gång/timmen mellan 08.00 och 18.00	SCB	Officiellt mått för kollektivtrafik Agenda 2030
Antal resor per invånare	Antalet resor med kollektivtrafiken under ett år fördelat på antalet invånare i länet	Trafikanalys	Inrapporterat från RKM
Utbudskilometer per invånare	Antalet kilometer kollektivtrafik som erbjuds under ett år fördelat på antalet invånare i länet	Trafikanalys	Inrapporterat från RKM
Nöjd-kund-index	Andel som svarat 4 el 5 på frågan "Hur nöjd är du sammanfattningsvis med bolaget?"	Svensk Kollektivtrafik	Enkätdata, Kollektivtrafik-barometern
Marknadsandel	Andel resor med kollektivtrafik av den totala andelen motoriserade resor	Svensk Kollektivtrafik	Enkätdata, Kollektivtrafik-barometern
Reslängd	Genomsnittlig längd på kollektivtrafikresor. Km/resa	Trafikanalys	Inrapporterat från RKM
Kostnadstäckningsgrad	Trafikeringsintäkter/trafikeringskostnader	Trafikanalys	Inrapporterat från RKM

Tabell 1. KPI:er som diskuteras i kapitlet.

Tillgång till kollektivtrafik

Det första mätetalet handlar om kollektivtrafikens geografiska tillgänglighet och tillhandahålls hos SCB. Detta mätetal är baserat på två faktorer, det ena är bostadens läge enligt SCB:s bostadsregister och det andra är uppgifter om hållplatslägen och tidtabeller som är sammanställd av Samtrafiken (SCB, 2025). Denna KPI används bland annat av SCB och inom Agenda 2030-uppföljningen. Trots att måttets indata - dvs bostadsstatistik och hållplatslägen - är tillförlitliga och mest troligt innehåller få mätfel, är måttet emellertid relativt trubbigt som

indikator på faktisk tillgänglighet. Det mäter i huvudsak *avståndet till en hållplats*, här definierat som maximalt 500 meter, men säger mycket lite om vilken kollektivtrafik som hållplatsen faktiskt ger tillgång till. På så vis fångar måttet snarare närhet till hållplats än funktionell tillgänglighet.

Att en bostad ligger nära en hållplats innebär inte nödvändigtvis att boende har tillgång till den kollektivtrafik de behöver i vardagen. Måttet saknar information om relationerna som nås från hållplatsen, där miniminivån är en avgång i timmen mellan kl. 06.00 – 20.00 på vardagar: Kopplar den till arbetsmarknadsregionen eller endast till lokala mål? Hur ser restider, turtäthet och bytesmöjligheter ut? Hur fungerar helgtrafiken? Från ett användarperspektiv är det ofta dessa kvaliteter, snarare än geografiskt avstånd, som avgör om kollektivtrafiken är ett faktisk tillgängligt resealternativ. Vidare bortser måttet från den interna tillgängligheten i systemet, exempelvis ombordstigning, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, kapacitet under högtrafik eller trygghetsaspekter. Att kollektivtrafik formellt finns närvarande innebär inte att den är möjlig att använda för alla grupper.

Slutligen kan även avståndsgränsen på 500 meter problematiseras. För vissa grupper, barn, äldre, personer med nedsatt rörelseförmåga, kan 500 meter utgöra ett betydande avstånd, särskilt i kuperad eller otillgänglig terräng, vid dåligt väder eller där gångvägar är bristfälliga. Därmed riskerar måttet att överskatta kollektivtrafikens faktiska räckvidd för stora delar av befolkningen.

Antal resor per invånare

Ett annat vanligt mått som används för att mäta kollektivtrafikens utveckling är antalet resor med kollektivtrafiken per invånare. Här är det Trafikanalys som tillhandahåller statistiken som rapporteras in från trafikoperatörerna via respektive RKM, vilket gör att det sannolikt påverkas av den osäkerhet som diskuterats ovan. Trots sin enkelhet och tydlighet rymmer måttet flera begränsningar som gör att det behöver tolkas med försiktighet när det används som KPI. En första begränsning är att måttet i hög grad påverkas av demografiska förändringar snarare än av faktiska förbättringar eller försämringar i kollektivtrafiksystemet. Förändringar i befolkningsammansättning,

exempelvis ökande andelar äldre, minskande andel unga eller inflyttning av grupper med andra resvanor, kan göra att resor per invånare sjunker, utan att trafikens kvalitet eller tillgänglighet har förändrats.

Måttet rymmer också en strukturell osäkerhet i regioner med många turister. Där kan antalet kollektivtrafikresor öka kraftigt under vissa perioder, samtidigt som befolkningen som statistiken relateras till är oförändrad. Detta leder till ”uppblåsta” siffror som egentligen speglar tillfälliga besökare snarare än den bofasta befolkningens användning av kollektivtrafiken. Pandemin tydliggjorde denna brist ytterligare: både minskat resande bland besökare och ökat hemarbete bland lokalbefolkningen gav kraftiga utslag i statistiken, utan att i sig vara indikatorer på systemets långsiktiga utveckling.

Utbudskilometer per invånare

Ett närliggande mått på kollektivtrafikens utveckling handlar om antalet möjliga kilometer som kollektivtrafiken erbjuder i sina rutter och linjedragningar. Återigen är det Trafikanalys som tillhandahåller statistiken via respektive RKM likt exemplet ovan. Måttet fångar hur många kilometer linjelagd trafik som erbjuds i förhållande till befolkningen och ger därmed en bild av systemets geografiska täckning och strukturella kapacitet. Till skillnad från måttet ”antal resor per invånare” påverkas utbudskilometer inte av förändrade resvanor kopplade till pandemier, turism eller distansarbete. Men även detta mått är föremål för flera viktiga tolkningsutmaningar.

För det första påverkas utbudskilometer av demografiska förändringar, där en minskande eller växande befolkning kan förändra relationstalet utan att själva utbudet av trafik förändrats. För det andra spelar geografiska förutsättningar en central roll. Glesbefolkade och geografiskt stora regioner tenderar att få höga värden eftersom långa linjer krävs för att över huvud taget binda samman orter, oavsett hur många resande dessa linjer genererar. Det innebär att måttet ibland speglar geografi snarare än trafikpolitisk ambition eller faktisk tillgänglighet. Dessutom kan förändringar i planeringsideal påverka siffrorna. Under senare år har många regioner prioriterat ”starka stråk”, stomlinjer, snabbare resor och högre turtäthet, vilket kan leda till mer effektiv trafik, men också kortare och färre linjedragningar. I dessa fall kan ett

minskat antal utbudskilometer i själva verket indikera ett *mer* funktionellt och attraktivt system, snarare än en neddragning.

Samtidigt påverkas måttet av infrastrukturinvesteringar på nationell nivå. När stora projekt som Bottniabanan (färdigställd 2012) eller Citybanan (invigd 2017) öppnades, genererade det nya eller ändrade trafikupplägg som i sin tur ökade utbudskilometrarna i flera regioner samtidigt utan att RKM själva gjort större förändringar i sina trafikplaner. Slutligen säger utbudskilometer ingenting om turtäthet, tidtabeller eller antalet avgångar, vilket innebär att måttet inte fångar hur mycket trafik som faktiskt erbjuds eller används, utan enbart hur linjenätet är strukturerat i det geografiska rummet.

Nöjd-kund-index (NKI)

Nöjd-kund-index (NKI) är ett av de mest använda och etablerade KPI-måtten inom svensk kollektivtrafik och används av nära samtliga RKM:er. Själva måttet tillhandahålls av branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik, som årligen genomför omfattande resvane- och attitydundersökningar bland resenärer och medborgare i 20 av landets 21 regioner. Undersökningen bygger på ett slumpmässigt urval ur befolkningsregistret på både region- och kommunnivå, och 2024 års datainsamling omfattade mellan cirka 1 200 och 13 800 svar per region (Svensk kollektivtrafik, 2025). Trots det systematiska upplägget och den geografiska spridningen utgör NKI en indikator med flera metodologiska begränsningar som försvårar dess användning.

En första utmaning är att urvalsstorleken varierar kraftigt mellan regioner, vilket innebär att framför allt befolkningsmässigt små regioner med mindre underlag riskerar att få ryckiga resultat från år till år. Detta kan ge intrycket av reella förändringar i kundnöjdhet, trots att variationen snarare speglar statistisk osäkerhet än faktiska upplevelser. Därtill bygger NKI på en enkätundersökning, vilket innebär att den endast fångar delar av den komplexa helhet som kollektivtrafikens kvalitet består av. Enkäter fångar subjektiva upplevelser, men säger inget om exempelvis punktlighet, trängsel, tillgänglighet eller faktiska serviceutfall. En ytterligare begränsning är den potentiella resenärsbias som kan uppstå när personer som inte reser med kollektivtrafik kan antas vara mindre benägna att besvara undersökningen, eller inte har tillräckliga

kunskaper om kollektivtrafiken för att utifrån faktiska förhållanden i trafiken svara på undersökningen. Detta kan leda till en systematisk överskattning av nöjdheten, där indikatorn i högre grad speglar åsikter hos redan aktiva användare än hos den bredare befolkningen.

Den kanske mest centrala metodfrågan rör dock själva konstruktionen av NKI. Måttet utgår från en enda fråga: *”Hur nöjd är du sammanfattningsvis med bolaget?”*. Kundnöjdhet definieras som andelen som svarar 4 eller 5 på en skala från 1 (mycket missnöjd) till 5 (mycket nöjd). En sådan konstruktion gör måttet lätt att kommunicera och följa över tid, men innebär samtidigt att komplexa erfarenheter reduceras till en enda siffra. Detta ökar risken för att indikatorn döljer viktiga variationer mellan trafikslag, tider på dygnet, geografi eller resenärgrupper. Sammantaget innebär dessa begränsningar att NKI är ett användbart men begränsat mått, som främst bör tolkas som en temperaturmätning av den sammanfattade subjektiva upplevelsen hos befintliga resenärer – inte som ett helhetsmått på kollektivtrafikens kvalitet eller prestation. För att förstå den faktiska utvecklingen av kollektivtrafiken behöver NKI kompletteras med mer detaljerade uppgifter som fångar både objektiva serviceutfall och bredare grupper av användare och icke-användare.

Kollektivtrafikens marknadsandel

Kollektivtrafikens marknadsandel är ett av de mest frekvent använda KPI-måtten som förekommer i regionala trafikförsörjningsprogram. Måttet tas fram av Svensk Kollektivtrafik genom samma typ av enkätupplägg som används för NKI, där ett slumpmässigt urval av invånare i regionerna tillfrågas om sina resvanor, och omfattas således av samma metodmässiga utmaningar vad gäller urval, representativitet och förändring över tid. Måttet syftar till att uppskatta kollektivtrafikens andel av samtliga motoriserade resor och har därför blivit ett viktigt verktyg för regionala kollektivtrafikmyndigheter i uppföljning av mål och strategier.

Trots sin popularitet bygger marknadsandelen på en relativt smal metodologisk grund. Indikatorn baseras på en enda fråga i enkäten: *”Hur reste du igår?”*. Andelen som svarar *”kollektivtrafik”* ställs i relation till samtliga respondenter som gjort någon form av motoriserad resa den

dagen. Detta gör måttet lätt att samla in och jämföra över tid, men innebär samtidigt att det inte fångar den faktiska trafikvolymen, antal genomförda resor eller variationer över veckor, årstider eller geografiska områden. Liksom andra enkätbaserade KPI:er riskerar måttet att inte spegla helheten. Det fångar enbart upplevelser från de individer som väljer att besvara undersökningen, vilket medför en risk för snedvridning om vissa grupper. Dessutom är måttet känsligt för slumpmässiga variationer mellan dagar, särskilt i regioner med mindre population eller stort inslag av säsongsbunden mobilitet. Sammantaget är kollektivtrafikens marknadsandel ett användbart men begränsat mått som ger en snabb indikator på kollektivtrafikens relativa position i transportsystemet. För att studera utvecklingen av kollektivtrafikens marknadsandel på ett mer tillförlitligt sätt skulle måttet behöva kompletteras med faktiska resandestatistik och trafikvolym för alla slags motoriserade fordon under olika tider på året som bättre fångar den dynamik som präglar människors dagliga resande.

Genomsnittlig reslängd

Genomsnittlig reslängd är ett KPI som Trafikanalys tar fram baserat på RKM:ernas inrapportering och som anger hur långt en genomsnittlig kollektivtrafikresa är, uttryckt i kilometer per resa och år. Måttet används ofta för att beskriva resandets karaktär och kollektivtrafikens funktion inom ett geografiskt område, men rymmer flera begränsningar som gör att det bör tolkas med försiktighet. En central begränsning är att måttet inte tar hänsyn till regioners geografi eller infrastrukturförutsättningar. I södra Sverige, där täta ortsstrukturer och väl utbyggd järnväg möjliggör täta regionala tågförbindelser, kan reslängden vara relativt kort eftersom många målpunkter ligger nära varandra. I norra Sverige tenderar reslängderna däremot att bli längre på grund av stora avstånd mellan tätorter, trots att antalet linjealternativ är betydligt färre. Det innebär att genomsnittlig reslängd ofta speglar territoriella förutsättningar snarare än kollektivtrafikens kvalitet eller funktion.

Vidare säger måttet inget om vilka typer av resor som kollektivtrafiken ersätter. En ökning i reslängd kan exempelvis bero på att fler korta resor (som tidigare gjorts till fots eller med cykel) ersätts av kollektivtrafik,

eller på att längre bilresor ersätts av kollektivtrafik. Dessa scenarier har diametralt olika betydelse för hållbarhet, klimatpåverkan och trafiksystemets funktion, men båda ger samma utslag i indikatorn. För att förstå kollektivtrafikens utveckling i relation till biltrafiken krävs därför en mer differentierad analys av resmönster och färdmedelsförskjutningar. Slutligen saknar måttet information om vem som reser. Det differentierar inte mellan exempelvis pendlare, studenter, äldre eller turister, vilket innebär att förändringar i reslängd kan drivas av demografiska skiften snarare än av kollektivtrafikpolitiska förändringar. Sammantaget är genomsnittlig reslängd ett enkelt och användbart indikatorvärde, men ett som i hög grad speglar geografiska strukturer och befolkningssammansättning, snarare än den fortsatta utvecklingen av kollektivtrafiken.

Kostnadstäckningsgrad

Kostnadstäckningsgrad är ett ekonomiskt orienterat KPI som tas fram av Trafikanalys baserat på uppgifter som rapporteras in av RKM. Måttet anger hur stor andel av kollektivtrafikens totala kostnader som täcks av resenärsintäkter, och här främst biljettintäkter, men även andra intäkter såsom tillköp från kommuner eller särskilda avtal. Kostnadstäckningsgraden används ofta som en indikator på kollektivtrafikens ”ekonomiska effektivitet”, men rymmer flera analytiska begränsningar som gör att den bör tolkas med försiktighet.

För år 2023 varierade den inrapporterade kostnadstäckningsgraden mellan 53,1%-1,2% för olika regioner i Sverige (Trafikanalys, 2024). Detta är såklart stora geografiska skillnader, men visar också tydligt att all kollektivtrafik i Sverige är delfinansierad av skattemedel. Trots detta används kostnadstäckningsgrad ofta som ett prestationsmått, vilket riskerar att överskugga kollektivtrafikens roll som en del av den offentliga välfärden snarare än som en marknadsprodukt. Måttet är även känsligt för flera faktorer som inte direkt speglar trafikens kvalitet eller effektivitet. Turism kan exempelvis öka biljettintäkterna utan att driftskostnaderna förändras, vilket ”förbättrar” kostnadstäckningsgraden utan att säga något om hur väl kollektivtrafiken fungerar för den bofasta befolkningen.

Likaså påverkar regioners demografiska profil, och här särskilt andelen unga och äldre, som ofta reser med reducerad taxa eller via skolskjuts och färdtjänst, relationen mellan intäkter och kostnader på ett sätt som inte speglar trafikens attraktionskraft eller funktion. En ytterligare komplikation är att måttet påverkas av olika former av tillköp och skatteväxling, vilket vi från diskussionen ovan vet varierar mellan olika regioner och kommuner. Detta kan flytta kostnader mellan budgetposter snarare än förändra den faktiska trafikproduktionen, men påverkar ändå kostnadstäckningsgraden. Två regioner med identisk trafik kan därför redovisa helt olika ekonomiska resultat beroende på organisatorisk struktur snarare än faktisk prestation. Sammantaget är kostnadstäckningsgrad ett användbart ekonomiskt nyckeltal, men ett mått med flera metodmässiga och analytiska begränsningar.

Avslutande diskussion

Detta kapitel har haft för avsikt att synliggöra och reflektera över en grundläggande och svårhanterlig spänning beträffande statistikens roll inom svensk kollektivtrafik. Å ena sidan är tillförlitliga data helt centrala för att förstå kollektivtrafikens utveckling, för att kunna planera trafikupplägg, för att utvärdera mål och för att säkerställa att det offentliga resurser används på ett effektivt och transparent sätt (Améen et al., 2016; Ait-Ali, 2024). Å andra sidan bygger stora delar av den statistik som används i uppföljning och styrning på inrapporterade uppgifter som varierar kraftigt mellan regioner, både metodologiskt, organisatoriskt och tolkande. Detta gör att de indikatorer som statistiken ligger till grund för riskerar att skapa en förenklad och ibland missvisande bild av kollektivtrafikens faktiska funktion.

Intervjuerna med företrädare från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna visar att variationen i statistiken främst är ett systemproblem, och inte ett resultatproblem. Skillnaderna bottnar i hur regionerna är organiserade, hur ekonomiska flöden bokförs, hur skatteväxling och skolskjuts hanteras, samt i hur nationella anvisningar tolkas. Avsaknaden av ett sammanhållet och standardiserat nationellt ramverk innebär att samma indikator, exempelvis kostnadstäckningsgrad eller utbudskilometer kan spegla olika organisatoriska verkligheter snarare än faktiska skillnader i trafiken. Detta försvårar möjligheten att göra

tillförlitliga jämförelser mellan län och över tid, och underminerar därmed statistikens funktion som kunskapsunderlag.

Samtidigt visar genomgången av sju vanligt förekommande KPI:er att dessa mått ofta har en begränsad analytisk räckvidd. Mått som kollektivtrafikens marknadsandel och Nöjd-kund-index bygger på enkätdata och riskerar att främst spegla aktiva resenärers upplevelser snarare än hela befolkningens mobilitetsmönster. Andra mått, såsom genomsnittlig reslängd eller resor per invånare, påverkas starkt av geografi, demografi och externa faktorer som turism eller större tillfälliga samhällsförändringar som pandemier. Ekonomiska indikatorer, och då särskilt kostnadstäckningsgrad, tenderar i sin tur att styra uppmärksamheten mot ekonomisk effektivitet, ofta i linje med en marknadsorienterad styrningslogik (Paget-Seekings, 2015), samtidigt som de riskerar att maskera kollektivtrafikens bredare samhällsuppdrag som del av välfärdsinfrastrukturen.

Dessa begränsningar är inte ett argument mot användningen av statistiska indikatorer, tvärtom är mätbarhet nödvändig för styrning, uppföljning och resursfördelning (Eboli & Mazzulla, 2012). Snarare visar kapitlet att indikatorerna måste förstås som situationsbundna, normativt laddade och beroende av organisatoriska förutsättningar. De är inte neutrala tekniska verktyg, utan uttryck för prioriteringar, styrningslogiker och institutionella strukturer. KPI:erna konstruerar därmed vissa verklighetsbilder av kollektivtrafikens prestation samtidigt som andra dimensioner, såsom social tillgänglighet, regional rättvisa eller relationen till biltrafikens utveckling, riskerar att förbli osynliga.

Den sammantagna slutsatsen är att svensk kollektivtrafik behöver ett mer robust, transparent och reflexivt indicatorsystem. Det kräver både nationell standardisering och metodutveckling av befintliga nyckeltal, men också att statistiken kompletteras med andra typer av kunskap, inklusive kvalitativa analyser och kontextuell förståelse av lokala förhållanden. Om statistik ska fortsätta utgöra grunden för styrning och planering måste dess begränsningar erkännas, dess användning problematiseras och dess utformning utvecklas. Endast då kan indikatorer bidra till en mer rättvisande, hållbar och kunskapsbaserad utveckling av kollektivtrafiken i Sverige på det sätt som är avsett.

Referenser

- Ait-Ali, A. (2024). *Exploring Measures to Monitor Passenger-Centric Punctuality in Public Transport. A Pre-study*. K2 – Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik. K2 Working paper 2024:9. 1–56.
- Améen, A., Smith, G., & Susilo, Y. (2016). *Data och statistik i kollektivtrafiken*. Användning och behov av uppgifter om resandet. K2 – Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik. K2 Working paper 2016:2. 1–26.
- Eboli, L., & Mazzulla, G. (2012). Performance indicators for an objective measure of public transport service quality. *European Transport*, 51(3), 1–23.
- Hansson, J. (2022). *Regional public transport: The balancing act of service planning*. Department of Technology and Society, Lund University. (Doktorsavhandling)
- Kollektivtrafikbarometern. (2025). *Årsrapport 2024*. Svensk Kollektivtrafik.
- Paget-Seekings, L. (2015). Bus rapid transit as a neoliberal contradiction. *Journal of Transport Geography*, 48, 115–120.
- Region Örebro län. (2022). *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Örebro län 2022–2030*. Region Örebro län. 1–48.
- RKM Uppsala län. (2020). *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Uppsala län 2020–2030*. Bilagor. Region Uppsala, Trafikheten. 1–38.
- SCB. (2025). *Bostäder i kollektivtrafknära läge. År 2014–2023*. Statistikdatabasen. Statistiska centralbyrån.
- Svensk Kollektivtrafik. (2025). *Kollektivtrafikbarometern 2024*. Årsrapport. Svensk Kollektivtrafik. 1–75.
- Trafikanalys. (2024). *Regional linjetrafiktrafik 2023*. Sveriges officiella statistik. Trafikanalys.

Kapitel 6. Är regionförstoringen rättvis? En analys av sydsvenska trafikförsörjningsprogram.

Robin Nuruzzaman & Malin Henriksson

Sammanfattning

Regionförstoring är sedan 2000-talet en central strategi för regional utvecklingspolitik och handlar om att uppmuntra och möjliggöra för människor att bo på en plats och arbeta på en annan. I det här kapitlet har vi analyserat trafikförsörjningsprogram från fem sydsvenska regioner. Kapitlet handlar om hur syftet med regionförstoring beskrivs och vilka mål som anses kunna uppnås med hjälp av regionförstoring. Eftersom forskning visar att det finns målkonflikter mellan planeringslogikerna regionförstoring och rättvisa undersöks också hur rättvisa och sociala aspekter hanteras i programmen.

I kapitlet visar vi att trafikförsörjningsprogrammen uttrycker liknande idéer om vad regionförstoringen kan och bör bidra till. Urbanisering används som argument för att koncentrera satsningar till stråk där många bor och pendlar. Snabba resor mellan så kallade ”tillväxtmotorer” (större städer) framställs som avgörande för att möta framtidens behov. Kollektivtrafiken ska vara så snabb och smidig att den kan konkurrera med bilen.

Trots den centrala roll som hållbar utveckling spelar i RTP är de sociala dimensionerna relativt frånvarande. Trygghet och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning lyfts, liksom landsbygdernas särskilda behov, men frågor om exempelvis jämställdhet eller familjers vardagslogistik behandlas mer ytligt. Vi ser att dialog med medborgare har en potential när det gäller att göra planeringen mer inkluderande.

Regionförstoring presenteras som en lösning som skapar synergieffekter mellan tillväxt, attraktivitet och hållbarhet. Samtidigt riskerar satsningarna att förstärka geografiska och sociala skillnader. Det behövs en tydligare problematisering av hur nyttor och kostnader fördelas, samt ett arbete som integrerar social hållbarhet mer konsekvent i den strategiska kollektivtrafikplaneringen.

Inledning

En följd av den nya kollektivtrafiklagen var att en övergripande regional planeringsstrategi skulle fastställas i regionala trafikförsörjningsprogram (RTP) som sedan 2012 tagits fram i våra studerade regioner. RTP utgör centrala styrdokumentet för de regionala kollektivtrafikmyndigheternas (RKM) kollektivtrafikplanering (läs mer i kapitel 3). I RTP redogör RKM för vilken kollektivtrafik som finns i länet, vilka behoven av kollektivtrafik är och vad man vill uppnå med den. I programmen beskrivs också strategisk inriktning för kollektivtrafiken samt teman som tillgänglighetsanpassning för personer med funktionsnedsättning och ekonomisk information om prissättning, af-färsmodell och finansiering.

Frågan är vilka strategiska inriktningar som präglar RTP och huruvida detta hänger ihop med övergripande politiska strategier och planeringslogiker. Som vi i kapitel 2 visar var en tydlig vilja hos lagstiftaren att formerandet av regionala myndigheter skulle göra det enklare att skapa stor-regioner och möjliggöra interregional pendling. Detta kan förstås som en strävan efter regionförstoring.

Regionförstoring har varit en politisk strategi sedan början av 2000-talet. Regioner kan definieras på olika sätt. Utgångspunkten är att en region är ett geografiskt definierat område. Det geografiska området kan å ena sidan ha administrativa gränser som möjliggör politisk styrning. Å andra sidan kan regioner definieras utifrån sin funktionalitet, vilket innebär att de har sammanhållna länkar som kan hänga ihop med en viss befolkningstäthet, pendlingsmöjligheter eller miljöpåverkan (Tillväxtanalys, 2015). När det gäller regionsförstoring handlar det framför allt om att möjliggöra arbetspendling över och bortom de administrativa regiongränserna. Regionförstoring kan sammanfattningsvis beskrivas som utvidgade arbetsmarknader (Friberg, 2008). Det kan förstås som ett nordiskt koncept eftersom de nordiska länderna i hög utsträckning präglas av stora avstånd och gles befolkningsstruktur (Knutsson, 2005). Kollektivtrafiken är ett viktigt verktyg för att möjliggöra regionförstoring eftersom kollektivtrafiken kan bidra till att underlätta snabb och långväga pendling, och bidra till att de funktionella regionerna kan växa. Att främja regionförstoring kräver därför ofta samverkan mellan olika planeringsaktörer (Tillväxtanalys, 2015).

Regionförstoringen leder till ökad koncentration av verksamheter till storstäder eller regionkärnor vilket gör att platser där det förut har gått att bo, arbeta och utträta ärenden kopplat till inköp eller vård- och omsorg, utarmas. De fördelar som lyfts fram är att arbetstagare kan slippa flytta samtidigt som de kan få ta del av arbetsmarknaden i andra regioner och att arbetsgivare enklare kan hitta rätt kompetens. Att främja regionförstoring betraktas ofta som ett sätt för regionala aktörer att vara framåttänkande, och är i planeringspraktiken och politiken ofta positivt laddat (Grunder och Neudorfer, 2022; Friberg, 2008).

Forskare har i flera studier påtalat att regionförstoring gynnar personer med hög utbildning och med flexibla vardagsliv – medan personer som är mer bundna i tid och rum, exempelvis kvinnor på grund av större familjeansvar, tvingas anpassa sig till längre pendlingsavstånd. I många fall påverkar det välmående negativt, samtidigt som det också kan få negativa konsekvenser för jämställdheten (Sandow, 2014; Scholten och Jönsson, 2019; Grip, 2022; Friberg, 2008). En slutsats av satsningar på regionförstoring är att det förstärker en ojämlig regional fördelingspolitik och gynnar välbeställda grupper i samhället som redan har goda pendlingsmöjligheter medan kvinnor och låginkomsttagare missgynnas (Henriksson och Lindkvist, 2020; Grunder och Neudorfer, 2022, Grip, 2022).

Givet denna bakgrund är det knappast överraskande att regionförstoring är en central del av många av de regionala kollektivtrafikmyndigheternas (RKM) strategier för att utveckla kollektivtrafiken. Syftet med det här kapitlet är att beskriva vilka argument de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Sydsverige använder för att utveckla kollektivtrafiken i den riktningen. I kapitlet reflekterar vi också över vilka sätt argumenten som används för att motivera regionförstoring som planeringslogik kan påverka olika geografier samt olika sociala grupper ur ett rättviseperspektiv. Vi tar därför också upp hur RTP beskriver social hållbarhet, som kan förstås som en annan typ av planeringslogik.

I synnerhet i Sydsverige arbetar RKM:erna med att möjliggöra resande över länsgränser i hög hastighet för att öka tillgängligheten till storstädernas arbetsmarknader. De sydsvenska regionerna har en relativt formaliserad samverkan vilket gör det relevant att sätta dem i relation till varandra. Kapitlet bygger därför på en analys av fem RTP från

Sydsverige: Blekinge, Halland, Kalmar, Kronoberg, Jönköping. I skrivandets stund har de undersökta länen publicerat 2–3 versioner av RTP sedan lagen började gälla år 2012.

Den argumentation som förs i styrdokument som RTP får praktiska konsekvenser för satsningar som görs på kollektivtrafiken i länen och därmed också i förlängningen för människors vardagsliv. Dokumenten kan också sägas forma beslutsfattares och invånares förståelse för vad kollektivtrafik eller en region är, eller hur vardagens pendling bör se ut. Precis som Grundel och Neudorfer (2022) framhåller menar vi därför att det är en viktig uppgift för forskningen att synliggöra hur regioner och regionförstoring konstrueras i dokument som RTP. Det är dock viktigt att påpeka att mycket av regionernas arbete kopplat till kollektivtrafik inte syns i RTP, och att de flesta nog skapar sin förståelse av hur kollektivtrafiken i den egna regionen är organiserad och fungerar i sitt vardagliga resande.

Resande och rättvisa: en bakgrund

Social hållbarhet, inklusive social rättvisa har en växande betydelse för den hållbara omställningen av transportsystemet och har därmed även betydelse för hur RKM arbetar med att regionförstora sina kollektivtrafiksystem. Social hållbarhet är en av Agenda 2030:s dimensioner av hållbarhet och definieras brett som att ingen lämnas utanför eller påverkas negativt i sin utveckling av den hållbara omställningen (FN, 2023.). Begreppet förhåller sig till social rättvisa och belyser människans grundläggande behov. En anledning till att social hållbarhet får en alltmer framträdande roll i den hållbara omställningen är kopplingen mellan social rättvisa och legitimitet, eftersom upplevd orättvisa mellan olika grupper kan skapa motstånd mot hållbara åtgärder och medborgarnas acceptans för en hållbar omställning kan således minska (Klimatpolitiska rådet, 2025; Sørensen et al., 2025).

Social rättvisa är ett omfattande begrepp som kan definieras på olika sätt där olika aspekter betonas. Vanligtvis görs skillnad mellan fördelningsrättvisa, processrättvisa och epistemisk rättvisa. Fördelningsrättvisa avser fördelningen av nyttor och kostnader mellan olika grupper, medan processrättvisa handlar om medborgarnas deltagande i planeringsprocesser och inflytande i beslutsfattande. Det epistemiska

rättvisbegreppet handlar om hur olika kunskapssynsätt blir förhärskande respektive marginaliserade. Längre har transportplanering dominerats av ett fokus på effektivitet och ekonomisk produktivitet (Smeds et al, 2023). Epistemisk rättvisa kan vidare delas upp i begreppen vittnesrättvisa som beskriver hur grupper exkluderas ur beslutsprocesser för att de inte betraktas som trovärdiga, och hermeneutisk rättvisa vilken är en form av orättvisa som uppstår när ett samhälle inte kan tolka en grups erfarenheter, eftersom gruppen har exkluderats från meningsskapande aktiviteter och därför saknar ett kulturellt kapital som gör deras erfarenheter begripliga för den bredare allmänheten (Anderson, 2012).

Inom ramen för transportsystemet finns olika begrepp för grupper vars mobilitet och tillgänglighet är kringskuren på grund av transportsystemets utformning. De centrala begreppen i det här sammanhanget är transportrelaterad social exkludering och transportfattigdom vilket är tillstånd som uppstår när personer och grupper saknar tillräcklig mobilitet och tillgänglighet för att tillgodose sina behov (Joelsson m.fl., 2023). Det finns olika orsaker till detta. Bland annat är hushållsekonomi, geografi, ålder, funktionsnedsättningar och tillgång till kollektivtrafik faktorer som påverkar denna typ av utsatthet. Inte sällan samspelar flera faktorer med varandra (Dorantes och Murauskaite-Bull, 2023).

Forskningen fokuserar ofta på individers och gruppers bristande möjligheter att tillgodogöra sig transportsystemet. Det saknas framförallt forskning om regional kollektivtrafikplanering, både när det gäller planeringsförutsättningar i praktiken och studier som granskar vilka idéer som genomsyrar denna planering (Hrelja et al, 2024). Ett undantag är Vitrano och Lindkvists studie om RTP i tre svenska regioner: Stockholm, Skåne och Göteborg. De har analyserat planprogrammen för att synliggöra hur rättvisa hanteras i dem. Studien visar att planerna har ett starkt fokus på tillväxt och förstår resenärer snarare som kunder som ska attraheras till kollektivtrafiken än som medborgare som har olika behov av resande för att kunna leva ett gott liv. Vidare menar forskarna att dokumenten har ett starkt fokus på expertkunskap, och inte inkluderar medborgares erfarenheter av resande som kunskapsunderlag. Vår analys av de sydsvenska planprogrammen bygger vidare på Vitrano och

Lindkvist slutsatser men ger en kontrasterande bild eftersom vår undersökning går bortom storstadsregionerna.

Resultat

I analysen uppmärksammar vi de sammanhang och redogörelser i de studerade RKM:erna som är av relevans för att förstå motiv till regionförstoring. Vi har intresserat oss för förutsättningarna för kollektivtrafik, vilka trender som påverkar länen, vilka visioner RKM har för länen, hur man resonerar kring regionförstoring, hur man resonerar kring regional utveckling, vilka mål för kollektivtrafik som finns och hur de ska uppnås, vilka former för kollektivtrafik som det planeras för och i vilka geografier det berör. Vi har också varit intresserade av vilka grupper som beskrivs i programmen, vad för slags utbud RKM planerar för och strategier för att skapa tillgänglighet på olika typer av platser.

Hur motiveras regionförstoring i de regionala trafikförsörjningsprogrammen?

Analysen visar att det finns återkommande argument för regionförstoring i programmen. Argumenten har att göra med demografiska förändringar och förändrande samhällsstrukturer, behovet av större arbetsmarknadsregioner och attraktiva regioner, samt ekonomisk tillväxt. Även hållbart resande förväntas stärkas med hjälp av regionförstoring eftersom det i planerna förknippas med kollektivtrafikens konkurrenskraft mot bilen och hållbar omställning av persontransporter liksom förändrat resebeteende hos allmänheten. Argumenten överlappar delvis och används för att motivera en kollektivtrafikplanering som bygger på regionförstoring, starka stråk och resande i högre hastigheter över större avstånd. Argumenten återfinns i varierande utsträckning inom alla de studerade länen. En förklaring till det, förutom att länen delar vissa förutsättningar och strukturer är att länen kollektivtrafikplanering har samordnats genom organisationen Regionsamverkan Sydsverige som samlar de studerade länen och Skåne för att samarbeta kring ökad tillväxt och hållbar utveckling.

Demografiska förändringar

I programmen blir demografiska förändringar ett argument för att omfördela mobilitetsresurser till de platser där resurserna anses göra störst nytta, sett utifrån hur många resenärer som potentiellt skulle kunna nyttja kollektivtrafiken. Länen beskriver en demografisk utveckling med urbanisering och storstadskoncentration. I Hallands fall en befolkningstillväxt framför allt utmed kusten med invånare som även har högre inkomst och utbildning, vilket ger goda förutsättningar för utveckling (Hallands RTP, s. 12).

Demografiska förändringar sker inte endast i städer och större tätorter, men i mindre tätorter och landsbygdsgeografier beskrivs en motsatt utveckling med minskande och åldrande befolkningar: *”sedan 2016 har befolkningstillväxten avtagit i alla kommuner förutom Växjö – något som hänger samman med att invandringsnettot minskat sedan dess”* (Kronobergs RTP, s. 11). Att befolkningen utanför städerna åldras gör att resandeunderlaget för kollektivtrafiken försämras i och med att länens RTP:er främst fokuserar på arbets- och skolresor. Det finns även ett intresse av att behålla unga invånare i de egna länen för att ha en hög konkurrenskraft inom näringslivet.

Nya arbetsmarknadsregioner

I programmen pekats urbanisering ut som en förklaring till att nya arbetsmarknadsregioner har bildats. Det är i städerna som flest jobb skapas. Dels inom de egna länen har nya arbetsmarknadsregioner tillkommit, dels utanför de egna länen är särskilt Göteborg, Skåne och Köpenhamn attraktiva arbetsmarknadsregioner. Att ha en hög tillgänglighet till dessa arbetsmarknadsregioner blir viktigt för att länen ska kunna behålla en förvärvsarbetande befolkning som bidrar med ekonomisk tillväxt inom länen. *”Att hela Halland är väl integrerat i stora arbetsmarknader är på lång sikt avgörande för Hallands förmåga att vara en attraktiv region”* (Hallands RTP, s. 13). Kollektivtrafiken kan öka länets attraktivitet genom att ge invånarna fler valmöjligheter och tillgång till de större arbetsmarknadsregionerna samtidigt som företag kan få en bättre kompetensförsörjning.

Den enskilda individen ges bättre förutsättningar att söka arbete inom ett större geografiskt område med en rimlig

pendlingstid. Näringslivets möjligheter att rekrytera kompetent personal underlättas. Sammantaget medverkar detta till ökad tillväxt i samhället. En bra utbyggd kollektivtrafik är ett redskap för att bygga det långsiktigt hållbara samhället (Jönköping RTP, s. 21).

Attraktiva regioner

Argumentet attraktiva regioner har målet att göra det egna länet till en plats som människor vill bo i, besöka som turister eller etablera företag i. Ökad attraktivitet väntas bidra till ökad tillväxt och kollektivtrafikens roll i att skapa attraktiva regioner är att erbjuda en god tillgänglighet till arbetsmarknadsregioner och ”tillväxtmotorer”, men även genom att bidra till bättre stadsmiljöer. Om kollektivtrafik ersätter biltrafik frigörs yta som kan skapa förutsättningar för aktivt resande och mer grönska i städerna.

Genom att fler åker kollektivt blir det mindre fordonstrafik i staden samt mindre utsläpp och buller. Parkeringsplatser kan frigöras på attraktiva ytor som kan användas effektivare för exempelvis grönytor, service och aktiviteter. I den attraktiva staden samverkar gång och cykeltrafik med kollektivtrafiken (Blekinges RTP, s. 44).

Attraktiviteten kopplas samman med olika geografier. Utöver urbana områden finns geografier som har ett större potential att attrahera turister och besökare. Skärgården har en sådan potential och båttrafiken spelar en stor betydelse för att öka attraktiviteten i skärgårdsgeografier. Även cykelinfrastruktur kan öka tillgängligheten till geografier som har mer natursköna miljöer och tillgängligheten till angränsande län bidrar till attraktivitet:

Att hela Kronoberg är väl integrerat med sina grannar är på lång sikt avgörande för Kronobergs förmåga att vara en attraktiv region i stort, inte enbart som en attraktiv arbetsmarknad (Kronobergs RTP, s. 13).

Ekonomisk tillväxt

Genom att skapa tillgänglighet till större arbetsmarknadsregioner och skapa mer attraktiva regioner argumenteras det för att den ekonomiska tillväxten i länen kan öka. Argumentet bygger på att länen kommer att kunna behålla fler arbetsföra individer, som annars riskerar att flytta, och därmed fortsatt bidrar till skattebasen samt utför mycket av sin konsumtion där. Ökad tillgänglighet förväntas även leda till att företag kan etablera sig i de egna länen och besöksnäringen kan gynnas.

Det är en viss typ av kollektivtrafik som är gynnsam för ekonomisk tillväxt. Kollektivtrafiken behöver vara snabb, ha få hållplatser och vara lokaliserad där det bor många människor. Därmed kommer man kunna resa över större avstånd och få en rimlig arbetspendling. Därför vill länen planera kollektivtrafiken i starka stråk.

För att öka tillgängligheten till våra närliggande tillväxtmotorer i närtid behöver vi genomföra trafikupplägg där vi kör med enskilda spjutspetståg utan byte i lägen där resebehovet är som störst. Det handlar då om att i pendlingsläge köra ett tåg som har en annan uppehållsbild än befintlig trafik och där fokus är på restiden (Blekinge RTP, s. 38).

Med en växande ekonomi vill man kunna upprätthålla ett utbud i geografier med färre resenärer. *”Målet kan nås genom att öka kollektivtrafikens attraktivitet i de starka stråken för att därigenom skapa ekonomiskt utrymme för satsningar på linjer med svagt resande”* (Hallands RTP, s.24).

Ekonomisk tillväxt kopplas samman med hållbar utveckling. Genom att planera för en mer attraktiv kollektivtrafik som går i starka stråk ska ekonomin växa samtidigt som det sker en hållbar omställning av persontransporterna, eftersom kollektivtrafiken förväntas vinna marknadsandelar mot bilen:

Hög turtäthet och korta restider ger goda pendlingsmöjligheter och medverkar till att förstora arbetsmarknaden. Den enskilda individen ges bättre förutsättningar att söka arbete inom ett större geografiskt område med en rimlig pendlings-tid. Näringslivets möjligheter att rekrytera kompetent personal underlättas. Sammantaget medverkar detta till ökad

tillväxt i samhället. En bra utbyggd kollektivtrafik är ett redskap för att bygga det långsiktigt hållbara samhället (Jönköpings RTP, s. 21).

Därmed synkroniseras tillgänglighet med större arbetsmarknader, ekonomisk tillväxt och hållbar omställning. För att lyckas måste kollektivtrafiken konkurrera ut bilresandet.

Kollektivtrafikens konkurrenskraft mot bilen

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna vill att kollektivtrafiken ska vara konkurrenskraftig och vinna marknadsandelar från biltrafiken. Målet syftar till att bidra till den hållbara omställningen genom att få fler att välja kollektivtrafik framför bilresande. Med hållbarhet menas här både miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Den miljömässiga hållbarheten gynnas av minskad biltrafik samtidigt som kollektivtrafiken får ett större resandeunderlag och intäkter vilket bidrar till kollektivtrafikens långsiktiga utveckling och blir därmed ekonomiskt hållbar.

I programmen beskrivs att för att konkurrera mot bilen behöver kollektivtrafiken vara ett bättre färdmedelsval än bilen i avseende på hastighet. Korta restider lyfts fram som en viktig faktor för ökad konkurrenskraft. Regionernas strategier syftar främst till att knyta samman de så kallade "tillväxtmotorerna" det vill säga större städer med en attraktiv arbetsmarknad och därigenom göra kollektivtrafiken till ett starkare val än bilen.

En av de viktigaste delarna i att skapa goda förutsättningar för kollektivtrafiken i Halland är att korta restiderna, oavsett vilken kollektivtrafik det gäller. Att korta restiderna för både buss och tågtrafik gör kollektivtrafiken mer attraktiv då snabba kollektivtrafikresor kan konkurrera med bilen (Hallands RTP, s. 18).

I Halland bör bussresor inte ta mer än 50 procent längre tid än med bil. När det gäller tågtrafiken bör den vara 20 procent snabbare än en motsvarande bilresa. Region Jönköping hänvisar till studier som visat på samband mellan ökad tillväxt och resor inom tidsintervallet 20–45 minuter.

För att kollektivtrafiken ska vara konkurrenskraftig gentemot bilen behöver den raka och snabba färdvägar och en sträckning som når stora grupper. Fler resenärer ger förutsättningar för ökad turtäthet (Kalmars RTP, s. 19).

Kalmar lyfter fram flera faktorer som ökar kollektivtrafikens konkurrenskraft mot bilen. Det är god tillgänglighet för funktionsnedsatta personer, äldre och barn, ökad rörelsefrihet och möjligheten att kunna leva självständigt. Utöver det behöver tågtrafiken vara snabb för att klara sina restidsmål vilket försvåras om tågen behöver stanna vid alla hållplatser längs järnvägen.

För busstrafiken i Blekinge pekar man ut prioritering, infrastruktur- och mobility management-åtgärder som främsta verktygen för att minska restiderna och förbättra framkomligheten. Tillgängligheten till de närmsta "tillväxtmotorerna" förbättras genom att köra "enskilda spjutspetståg" utan byte där resebehoven är som störst. Starka stråk ska erbjuda resenärerna en attraktiv kollektivtrafik:

Där finns ett utbud med stor relevans för kunderna – de ska kunna resa från den plats de önskar, till den plats de önskar på den tidpunkt de önskar – annars blir kollektivtrafiken inte ett alternativ. Relevans är den viktigaste faktorn för att öka resandet i kollektivtrafiken och för att kollektivtrafiken ska kunna konkurrera med bilens styrka när det gäller flexibilitet och valfrihet (Blekinges RTP, s 34–35).

Genomgående i programmen är att kollektivtrafiken behöver konkurrera mot biltrafiken främst i avseende på arbetspendlingsresor. Det är dessa resor mellan tillväxtmotorerna som anses vara viktiga att minska restiden för.

Hållbar omställning

Den hållbara omställningen är ett argument för att investera i kollektivtrafik. I programmen framställs i stort sett all kollektivtrafik som hållbar. Regionerna har även mål om att elektrifiera busstrafiken vilket förbättrar hållbarhetsaspekten ytterligare. Kollektivtrafiken kontrasteras mot biltrafiken som har en mycket större miljö- och klimatpåverkan och därmed blir kollektivtrafiken per automatik hållbar. Vilken

miljö- och klimatpåverkan investeringar i fordon och infrastruktur har problematiseras inte i programmen, till exempel livscykelutsläpp. Det framgår inte heller i programmen om den strategiska kollektivtrafikplaneringen kan få andra effekter som kan vara negativa ur ett miljö- och klimatperspektiv som planeringens inverkan på utvinning av naturresurser och materiell konsumtion.

Det är tydligt att regionerna eftersträvar synergieffekter mellan hållbar omställning, större arbetsmarknadsregioner, urbanisering och ekonomisk tillväxt. Synergieffekten förväntas uppnås genom att planera kollektivtrafiken i starka stråk som knyter ihop städerna på ett sätt som möjliggör resor i hög hastighet och med få stopp längs vägen.

Social hållbarhet och landsbygdernas tillgänglighet

De regionala trafikförsörjningsprogrammen behandlar social hållbarhet på olika sätt. FN:s Agenda 2030 och de 17 globala hållbarhetsmålen utgör utgångspunkten till det sociala hållbarhetsarbetet. Det är inte alltid begreppet ”social hållbarhet” används i RTP utan istället diskuteras jämlikhet.

Den sociala hållbarheten handlar om att skapa ett samhälle där alla individer får sina rättigheter respekterade. Oavsett behov och förutsättningar ska alla ges lika möjlighet till en livsmiljö där de kan utvecklas. Jämställdhet, jämlikhet, hälsa och integration är några viktiga faktorer i begreppet social hållbarhet (Hallands RTP, s. 24).

För att uppnå social hållbarhet eller jämlikhet menar man att transportsystemet behöver fungera för alla oavsett vilken grupper man tillhör:

Kollektivtrafiken ska vara ett väl fungerade alternativ för Kronobergs invånare och besökare, oavsett kön, ålder, funktionalitet, nationalitet etc. Kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för olika behov och hänsyn måste tas till att olika grupper reser på olika sätt (Kronobergs RTP, s. 26).

Dock verkar det vara svårt att operationalisera social hållbarhet. I de fall där man har lyckats med att närmare precisera begreppet har fokus

hamnat på trygghet och tillgänglighetsanpassningar för personer med funktionsnedsättningar.

Vi har skyldighet att ta hänsyn till såväl jämställdhet som jämlikhet i planeringen och utförandet av kollektivtrafiken samt i den utbildning som Blekingetrafiken arrangerar för våra entreprenörer och medarbetare. Ett exempel är att trygghet, generellt sett, är viktigare för kvinnor än män varför rätt belysning t.ex. kan vara avgörande för om man använder kollektivtrafiken eller inte. Ett annat exempel är att vi har rätt nivå av tillgänglighetsanpassning för att personer med funktionsnedsättning ska känna sig välkomna (Blekinges RTP, s. 16).

Blekinge belyser även att personer utan körkort har ett stort behov av kollektivtrafik. Man pekar ut unga, äldre som inte kör bil längre, personer med funktionsnedsättningar och personer som inte kör bil av ekonomiska skäl.

Region Halland har satt ett mål för social hållbarhet som är att man ska uppleva sig som trygg och säker i kollektivtrafiken. De grupper som lyfts fram under social hållbarhet är *”äldre resande med rullator, personer med funktionsnedsättning, barn och unga samt resande med barnvagn”* (Hallands RTP, s. 25). I Jönköpings RTP lyfts även trygghet fram som viktig för social hållbarhet:

Upplevd trygghet samt verklig säkerhet från hot, våld eller andra oroselement är avgörande för att kunder ska välja kollektivtrafiken. En trygg och säker resa genom att fordonen är tekniskt säkra och framförs på ett professionellt sätt är ett annat sätt att öka kollektivtrafikens attraktivitet. Att resan upplevs trygg är en individuell upplevelse som ställer krav på resans utformning i sin helhet (Jönköpings RTP, s. 13).

I länens RTP diskuterar man främst social hållbarhet i relation till individer och grupper. Geografiska skillnader kan också betraktas som en social hållbarhetsfråga. Länens RTP redogör för hur kollektivtrafikförsörjningen ser ut i stad och land.

Strategin för kollektivtrafikplaneringen i de undersökta länen kretsar främst kring utveckling av urbana områden och att investera i kollektivtrafik där resandeunderlaget är stort, vilket vanligtvis är i städer.

Vad gäller landsbygden är kollektivtrafikplaneringen inte lika utvecklade och tydligt beskriven. För att upprätthålla en viss tillgänglighet med kollektivtrafik arbetar regionerna med ett vad de kallar ”grundläggande utbud” av kollektivtrafik i geografier med lågt resandeunderlag. Det grundläggande utbudet kan betraktas som ett komplement till den kollektivtrafik som går i starka stråk och förväntas stärka social hållbarhet. För att förbättra tillgängligheten på landsbygden uppger regionerna att de arbetar med anropsstyrd trafik och digitala lösningar för samåkning. Man arbetar även med att utforma större hållplatser. Till exempel Hallands grundläggande utbud består av närtrafik och samordning med skolskjuts:

Alla invånare i Halland har tillgång till någon form av kollektivtrafik och som lägsta nivå erbjuds grundläggande resmöjligheter genom närtrafik. Samordning av samhällsfinansierade trafikformer i landsbygden kan därtill utgöra ett komplement till den allmänna kollektivtrafiken och skapa fler resmöjligheter i områden med begränsat resandeunderlag. Skolskjutstrafiken har en potential att i högre grad samplaneras med linjetrafik och kan också göras tillgängliga för allmänheten under förutsättning att det sker på skolresandets villkor (Hallands RTP, s. 27).

Regionen i Kalmar arbetar med att utveckla ett ”nät av viktiga bytespunkter” för att knyta landsbygden till de starka stråken:

I ett stort län med en gles befolkning är det inte möjligt att erbjuda kollektivtrafik överallt på landsbygden. Därför arbetar Kalmar länstrafik för att utveckla ett nät av viktiga bytespunkter längs de storregionala stråken. Dessa ska kunna fungera som nav för sitt omland och där ska man kunna parkera sin cykel eller bil för att resa vidare med buss. På så vis kan fler personer på landsbygden resa huvuddelen av sin resa kollektivt samtidigt som trängseln på vägar och behovet av parkeringsytor minskar i större tätorter.

De utpekade viktiga bytespunkterna ska ges en högre standard och bör prioriteras med avseende på tillgänglighetsanpassning och utbyggnad av laddinfrastruktur för elfordon (Kalmars RTP, s. 17).

Även Kronoberg har ett liknande arbetssätt med vad de kallar ”transportnoder” som används för att öka kollektivtrafikens upptagningsområde genom kombinerad mobilitet:

En transportnod innebär en hållplats med utökade möjligheter till resande i form av ett bra utbud, både vad gäller avgångar och linjer, olika former av service, parkering och god uppkoppling till ett gång- och cykelvägnät där det är möjligt. En transportnod kan ligga inne i en tätort, men också ute i mer glesa miljöer där exempelvis flera stråk möts (Kronobergs RTP, s. 33).

Blekinges och Jönköpings program hänvisar till en mer samlad befolkningsstruktur vilket minskar behovet av särskilda landsbygdsåtgärder utöver anropsstyrd trafik och digitalisering. I Blekinges RTP står att *”då resandeunderlaget är litet är det inte möjligt med ett turutbud som konkurrerar med bilen utan här är ambitionen en nivå som täcker behovet för att komma till skola, arbete och service”* (s. 21). Däremot investerar Blekinge i skärgårdstrafik med syftet att locka besökare till skärgården. Därmed är potentialen för ekonomisk tillväxt en faktor för investeringsviljan i kollektivtrafik i landsbygdsgeografier.

Medborgardialog – ett verktyg för social hållbarhet?

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna arbetar på olika sätt med medborgardialog i framtagandet av sina respektive program. Under läsningen av dokumenten noterade vi att medborgardialog inte associeras med social hållbarhet i RTP, utan behandlas separat. Medborgardialogerna behandlas kortfattat i programmen vilket gör det svårt att bedöma kvaliteten och det är oklart vad RKM har tagit till sig av de genomförda dialogerna.

I Blekinges RTP står att *”trafikförsörjningsprogrammet ska grundas på dialog och strategiska dokument för att spegla ett brett behov i regionen”* (Blekingens RTP, s. 7). I kontakten med medborgarna arbetar Blekinge

med en samrådsmodell där samråden inte betraktas som informationsmöten utan *”dialog ska reflekteras i det underlag som besluten bygger på”*. I samråden ingår *”olika resenärsgupper, Blekinges kommuner, grannlänerna, myndigheter och kollektivtrafikföretag”* (Blekinges RTP, s. 33). Under samrådet inhämtas synpunkter och önskemål från samrådsdeltagarna som förs in i regionens underlag.

Region Halland har arbetat med medborgardialog i framtagandet av sitt regionala program genom att använda sig av en digital enkät som riktade sig till medborgare och resenärer. Invånare kunde gå in på regionens webbsida för att besvara enkäten som innehöll frågor om *”resbehov, utmaningar och möjligheter kopplade till kollektivtrafiken”* (Hallands RTP, s. 11). Enkäten marknadsfördes via sociala medier och skickades även ut som fysiska vykort som gick att fylla i.

Jönköpings RKM har arbetat med samråd med företrädare för länets handikapporganisationer och allmänheten har haft möjlighet att delta via regionens hemsida och på öppna möten. Jönköping vill även utveckla dialog med resenärer på sociala medier. De vill utveckla dialogen med barn och ungdomar och genomföra återkommande barnkonsekvensanalyser.

I Kalmars RTP står att *”möten har hållits även med allmänhet, trafikföretag och andra grupper”* (Kalmars RTP, s. 31).

Region Kronoberg har i sin framtagandeprocess av RTP genomfört social konsekvensanalys och hållbarhetssäkring. Dialog genomfördes tidigt i processen för att fånga in förslag och synpunkter. Regionens dialog riktade sig till *”näringsliv, kultur, studenter och intresseorganisationer för äldre samt personer med funktionsvariationer”* (Kronobergs RTP, s. 8).

Avslutande diskussion

I det här kapitlet har vi undersökt hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Sydsverige arbetar med regionförstoring och på vilka grunder. Regionförstoring framstår i RTP:erna som åtgärder som främst syftar till att öka tillgängligheten till större arbetsmarknadsregioner och öka kollektivtrafikens marknadsandel genom att erbjuda

snabba transporter mellan vad som beskrivs som länens ”tillväxtmotorer”.

Rättvis regionförstoring?

Den logik som följer ett fokus på regionförstoring gör att kollektivtrafikplaneringen allt mer koncentreras till urbana områden med högre befolkningstäthet vilket kan skapa ett bättre resandeunderlag till kollektivtrafiken. Den urbana befolkningen torde även i större utsträckning passa för den här typen av länsöverskridande resande som oftare utförs av personer med högre inkomst och högre utbildning. I praktiken kan det innebära att en allt större andel av RKM:ernas budgetar investeras i kollektivtrafik som kan nyttjas av mer resursstarka grupper i högre utsträckning. Detta väcker frågor om rättvis fördelning av nytta och kostnader i kollektivtrafikplaneringen. Samtidigt verkar denna problematik inte belysas i RTP eftersom det finns en tanke om att regionförstoring ska bidra till högre skatteintäkter i de egna länen vilket i sin tur skulle kunna spenderas på kollektivtrafik på landsbygder och mindre lönsamma turer.

Ett genomgående tema i RTP:erna är att det är ett starkt fokus på arbetspendling, de så kallade produktiva resorna. Fritidsresor, eller omsorgsresor, får inte samma uppmärksamhet. Det som skulle kunna kallas de sociala aspekterna av resande, eller olika gruppers behov av resande är frånvarande. Det saknas reflektioner om att det finns olika grupper och att de har olika behov. Liksom Grip (2022) lyfter fram i sin analys av regionförstoring saknas det i programmen beskrivningar eller förklaringar av människors olika förutsättningar och strukturella skillnader. Män och kvinnors olika position på arbetsmarknaden, eller inflytande och ansvar över hem- och omsorgsarbete nämns sällan. Samtidigt är dessa teman enligt Grip centrala för regional utveckling (demografisk utveckling, välfärdens förutsättningar m.m.) något som absolut har kopplingar till jämställdhet.

Kan kollektivtrafikresor till arbete konkurrera ut bilresandet?

Kollektivtrafikens konkurrenskraft mot bil i avseende på hastighet anses vara avgörande för att allmänheten ska föredra kollektivtrafiken över bilen vilket i sin tur blir ett argument för att investera i region-

förstorande kollektivtrafik som går i starka stråk med färre stopp och som når högre hastigheter.

Samtidigt finns det en risk att kollektivtrafiken förlorar tillgänglighet till många målpunkter när kollektivtrafiken koncentreras till urbana knutpunkter då länens RKM har ett stort fokus på jobbpendling. Enligt Trafikanalys statistik över antal huvudresor per år efter huvudsakligt ärende för hela landet (2024) var 58 procent arbets-, tjänste- och skolresor, 14 procent service och inköp, 23 procent fritid samt 5 procent som var antingen annat ärende eller uppgift saknades. Statistiken visar att 42 procent av resorna har ett annat huvudsyfte än arbete och skola. Trafikanalys statistik visar även att kollektivtrafiken är relativt konkurrenskraftig mot bilen när det kommer till arbetsresor och skolresor. Där står bilen för 44 procent av resorna medan kollektivtrafiken står för 25 procent av resorna. Tittar man istället på fritidsresorna framstår kollektivtrafik som relativt svag mot bilen. Här står kollektivtrafiken endast för 11 procent av resorna medan bilen används i 65 procent av resorna.

Den fråga som väcks av statistiken från Trafikanalys är om inte RKM:erna riskerar att stärka bilberoendet för andra målpunkter när kollektivtrafikplaneringen har ett så starkt fokus på jobbresor?

Landsbygdernas plats i en förstorad region

Utifrån läsningen av länens RTP framstår landsbygderna som allt mer marginaliserade och perifera. Investeringar görs i urbana områden och städer medan landsbygdsborna har ett grundläggande utbud som skapar tillgänglighet med kollektivtrafik. Det görs vissa satsningar. Framför allt på anropsstyrd trafik, men erfarenheten är att det tyvärr ofta är svårt att få ekonomisk bäring i sådana tjänster (Eriksson, 2025; Currie och Fournier, 2022).

Ett intressant exempel på utveckling av landsbygder kommer från regionerna Kalmar och Kronoberg. I Kalmar arbetar man med ”ett nät av viktiga bytespunkter” längs stomlinjer som RKM identifierar som viktiga. Tanken med dessa bytespunkter är att utvidga kollektivtrafikens upptagningsområde så att landsbygdsbor kan nyttja kollektivtrafik genom kombinerad mobilitet. Region Kronoberg arbetar med ett liknande koncept som de kallar ”transportnoder”. Tillgängligheten på

landsbygder kan förbättras av att den fysiska planeringen koordineras med transportplanering. Förtätning i glesa miljöer kan vara ett sätt att skapa möjlighet för kollektivtrafikförsörjning.

Mobilitetsresurser koncentreras i allt högre utsträckning till urbana områden medan landsbygderna släntrar efter. Frågan är om ”grundläggande utbud” bidrar till att kompensera för detta och är det ett konstruktivt sätt att tillgodose för regionförstörelsens negativa konsekvenser?

Ökad processrättvisa med medborgardialoger

Med processrättvisa syftar man på hur planeringsprocesser kan bidra till ökad rättvisa eller orättvisa beroende på hur olika samhällsgrupper inkluderas eller exkluderas i till exempel analyser, underlag eller utformning av projekt. Framtagandet av de regionala trafikförsörjningsprogrammen är en sådan process som har betydelse för social rättvisa i transportsystemet eftersom programmets strategiska inriktning har betydelse för vilken mobilitet och tillgänglighet medborgarna har tillgång till.

I länens RTP kan vi se att samtliga RKM arbetar med medborgardialog på olika sätt. Vi har inte granskat medborgardialogerna närmare än vad som framkommer i RTP. Dock indikerar läsningen av RTP att det finns olika ambitionsnivåer hos regionerna. Den regionala kollektivtrafikmyndighet som verkar ligga i framkant i detta avseende är Region Kronoberg som har använt sig av social konsekvensanalys och hållbarhets-säkring samt utfört andra former av dialoger riktade mot medborgare och andra aktörer.

Det regionala trafikförsörjningsprogrammet är det centrala dokumentet för den strategiska kollektivtrafikens inriktning. Som sådant fyller dokumentet en demokratisk funktion för medborgare, civilsamhälle och andra aktörer då de kan söka sig till dokumentet för att bli informerade och förstå hur de kan påverka planeringen. Förutom processrättvisa bör man även förstå dokumentet ur perspektivet epistemisk rättvisa, det vill säga vilket erkännande olika samhällsgrupper får av beslutsfattare och om deras erfarenheter kan förstås av beslutsfattare. I detta avseende kan RTP utvecklas för att bättre bidra till epistemisk

rättvisa genom att tydliggöra vilken feedback man har fått från allmänheten och hur deras synpunkter tas vidare. Medborgardialoger och andra metoder som syftar till att inkludera medborgarna i planeringen kan också bättre användas för att undersöka hur programmets strategiska inriktning påverkar olika grupper.

Slutsats

I det här kapitlet har vi undersökt hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Sydsverige ser på regionförstoring, vilka motiv till regionförstoring som anges i RTP och hur regionförstoringen kan påverka social hållbarhet.

Resultatet visar att regionerna upplever att demografiska förändringar i form av urbanisering och avfolkning på landsbygderna och större arbetsmarknadsregioner kring städer skapar ett behov av en regionförstörd kollektivtrafik som snabbt kan transportera resenärer till arbetet. Den typ av kollektivtrafik anses öka de egna länens attraktivitet och därmed gynna inflyttning, företagande och turism vilket ska bidra till länens ekonomiska tillväxt. Att planera kollektivtrafiken i starka stråk anses även vara viktigt ur ett hållbarhetsperspektiv eftersom den snabba kollektivtrafiken anses kunna konkurrera mot bilen vilket också skulle öka kollektivtrafikens resandeunderlag och därmed intäkterna. På så sätt ser man att regionförstoring har synergieffekter som ska kunna gynna ekonomi, befolkningstillväxt och hållbarhet. Vi identifierar risker med denna strategi. Dels planerar man kollektivtrafik som kan i första hand nyttjas av en redan resursstark grupp – den urbana medelklassen. Andra gruppers tillgänglighet kan bli nedprioriterade. Det finns även en risk med ett alltför ensidigt fokus på jobbpendling eftersom tillgängligheten till andra målpunkter med kollektivtrafik kan bli lidande. Vilket i sin tur kan bidra till att bilägarskapet upplevs som nödvändigt.

Vi har även undersökt hur social hållbarhet kommer in i programmen. Vårt intryck är att regionerna vill arbeta mer med social hållbarhet men de hittills inte lyckats operationalisera begreppet i RTP. Ambitionen är att alla grupper ska ha jämlika möjligheter att nyttja transportsystemet, men när man försöker konkretisera begreppet landar man främst i trygghet och tillgänglighetsanpassningar för personer med funktions-

nedsättningar. Samtidigt gör regionerna mycket som är relevant för ett socialt hållbarhetsperspektiv som tydligare borde kopplas till begreppet i RTP. Kalmar och Kronobergs utvecklingsarbete med transportnoder är ett bra exempel på insatser som kan främja social hållbarhet. Medborgardialoger behöver också förstås ur perspektivet social hållbarhet. RKM kan utveckla sitt arbete med att förstå de sociala effekterna av kollektivtrafikinvesteringar. Här framstår i analysen av RTP som att Region Kronoberg har kommit längst.

Regionförstoring i sig inte något bra eller dåligt, utan kan leda till möjligheter för individen att ha ett utvecklande yrkesliv samtidigt som det rurala kan fortsätta vara en plats att bo och förverkliga drömmar på. Grip (2022) menar att om regionförstoring ska lösa de utmaningar som exempelvis RTP lyfter fram, måste utmaningarna analyseras i relation till strukturella förutsättningar på arbetsmarknaden och i hem- och familjelivet där låg- och höginkomsttagare har olika möjligheter att få ett bättre liv med hjälp av pendling. Sådana analyser saknas i de studerade dokumenten, här är bara de potentiella möjligheterna med regionförstoring listade. Utifrån ett rättviseperspektiv speglar de studerade dokumenten vidare så kallad epistemisk orättvisa, där de grupper som förväntas använda kollektivtrafik och påverkas av satsningar i linje med regionförstoringens löften, inte tillfrågats som kunskapskällor.

Social hållbarhet handlar om att inga grupper ska lämnas efter eller tryckas tillbaka i den hållbara omställningen. Regionförstoring av kollektivtrafiken är ett sådant exempel på hållbarhetsarbete som kan få negativa sociala effekter för redan svaga grupper. Därför behöver RTP förstås utifrån fördelningsrättvisa, processrättvisa och epistemisk rättvisa. Resultatet visar att fördelningsrättvisa inte problematiseras i RTP. Utan regionförstoring förväntas gynna alla, även de som inte pendlar långväga eller över de administrativa regiongränserna. Processrättvisa kan utvecklas genom att bättre inkludera olika grupper i framtagandet av RTP och utformandet av investeringar och projekt. Här är medborgardialog, social konsekvensbedömning och andra närliggande metoder viktiga verktyg. Epistemisk rättvisa kan stärkas genom att tydligare redogöra för hur medborgarnas synpunkter och önskemål samt hur sociala effekter tas omhand.

Referenser

- Anderson, E. (2012). Epistemic Justice as a Virtue of Social Institutions, *Social Epistemology*, 26(2):163–173.
- Currie, G., & Fournier, N. (2020). Why most DRT/Micro-transits fail—what the survivors tell us about progress. *Research in Transportation Economics*, 83 100895.
- Dorantes, L.M., & Murauskaite-Bull, I. (2023). Revisiting transport poverty in Europe through a systematic review, *Transportation Research Procedia*, 72:3861-3868,
- Eriksson, E. L. (2025). Mapping of demand responsive transport (DRT) services in Europe. *K2 working paper*., (2025: 9).
- FN. (2023). Committee for Development Policy, *Report on the twenty-fifth session*, See Official Records of the Economic and Social Council, 2023, Supplement No. 13 (E/2023/33).
- Friberg, T. (2008). Kvinnors rörelsemönster i den föränderliga staden. I Brusman, M., Friberg, T., & Summerton, J. (red.) *Resande, planering, makt*. Arkiv förlag. Lund, s. 57-79
- Grip, L. (2022). Problematiseringar av regional utvecklingsdiskurs utifrån ett genusperspektiv. I Grundel, I. (red.) *Regioner och regional utveckling i en föränderlig tid*, Svenska sällskapet för Antropologi och Geografi. Ymer.
- Grundel, I., & Neudorfer, C. (2022). Regioner och regional utveckling—en inledning. I Grundel, I. (red.) *Regioner och regional utveckling i en föränderlig tid*, Svenska sällskapet för Antropologi och Geografi. Ymer.
- Henriksson, M., & Lindkvist, C. (2020). *Kollektiva resor: utmaningar för socialt hållbar tillgänglighet*. Arkiv förlag. Lund.
- Hrelja, R., Levin, L., & Camporeale, R. (2024). Handling social considerations and the needs of different groups in public transport planning: a review of definitions, methods, and knowledge gaps. *European Transport Research Review*, 16(1), 42.

- Joelsson, T., Henriksson, M., & Balkmar, D. (2023). *Rättvist resande?: Villkor, utmaningar och visioner för samhällsplaneringen*. Linneförlag.
- Klimatpolitiska rådet. (2025). *Social acceptans för klimatpolitik – vad säger forskningen?* Underlagsrapport från Klimatpolitiska rådet som sammanställer resultat från forskningen om social acceptans och klimatpolitik.
- Knutsson, E. (2005). *Regionförstoring–en litteraturstudie*. TRUM Arbetsrapport, Umeå Universitet (April).
- SFS 2010:1065. *Lag om kollektivtrafik*.
- Region Blekinge. *Trafikförsörjningsprogram 2020 – 2023*. Dokumentnummer 2019/00861–020.
- Region Halland. *Trafikförsörjningsprogram 2021 – 2025*.
- Region Jönköpings län. *Regionalt trafikförsörjningsprogram 2021 – 2035 för Jönköpings län*.
- Region Kalmar. *Trafikförsörjningsprogram för Kalmar län 2021 – 2029*.
- Region Kronoberg. *Trafikförsörjningsprogram Kronobergs län 2021 – 2030 med utblick*.
- Sandow, E. (2014). Til work do us part: The social fallacy of long-distance commuting. *Urban studies*, 51(3), 526–543.
- Scholten, C., & Jönsson, S. (2010). *Påbjuden valfrihet?: om långpendlares och arbetsgivares förhållningssätt till regionförstoringens effekter*. Institutionen för samhällsvetenskaper, Linnéuniversitetet.
- Smeds, E., Verlinghieri, E., Kocsis, J., Connolly, J. J. T., Polgár, A., Manaugh, K., & Wargent, M. (2023). 'Seeing Like a Citizen': Rethinking City Street Transformations through the Lens of Epistemic Justice: Edited by Emilia Smeds & Ersilia Verlinghieri. *Planning Theory & Practice*, 24(5), 697–729.
- Sørensen, C. H., Henriksson, M., & Portinson Hylander, J. (2025). Enhancing policy legitimacy for less and slower mobility: the potential of catalytic policy instruments. *Urban, Planning and Transport Research*, 13(1), 2577904.

Tillväxtverket (2015). *Funktionella analysregioner*. Revidering 2015.
PM 2015:222

Trafikanalys. (2024). *Resvanor i Sverige 2024*.

Vitrano, C., & Lindkvist, C. (2022). Justice in regional transport planning through the lens of Iris Marion Young. *Planning Practice & Research*, 37(5), 564–580.

Kapitel 7. Mobilitet bortom staden – utmaningar och möjligheter för landsbygdens kollektivtrafik

Christopher Olsson & Ida Andersson

Sammanfattning

I det här kapitlet diskuteras hur kollektivtrafiken på landsbygden i Sverige står inför en komplex utmaning: att kombinera transporteffektivitet och marknadsorienterade perspektiv med frågor kopplade till transporträttvisa, geografisk tillgänglighet och lokal utveckling. Som påtalats i tidigare kapitel var en av målsättningarna med den nya kollektivtrafiklagen att skapa en tydligare struktur för kollektivtrafikens planering och ansvar (se kapitel 2), men samtidigt har omskalningen av kollektivtrafikplaneringen skapat sprickor i planeringssystemet mellan kollektivtrafik och mobilitetsplanering i vidare bemärkelse. Dessa sprickor blir som mest påtagliga i landsbygdskommuner, där kommunala ansvar kopplade till lokal utveckling och välfärd stundtals hamnar i direkt kollision med RKM:s strävan efter transporteffektivitet och styrning mot starka stråk. Men i kapitlet visar vi även hur dessa utmaningar också skapar möjligheter att pröva nya innovativa lösningar för stärkt mobiliteten i glesa områden samt hur bil och kollektivtrafik integreras för att hitta nya lösningar för landsbygden. En övergripande slutsats är att framtidens landsbygdstrafik behöver ses som en del av välfärden snarare än enbart en transporttjänst, och att långsiktig samverkan mellan kommuner, regioner och stat är avgörande för att hela landet ska kunna leva.

Inledning

Forskning om kollektivtrafik i Sverige brukar sällan handla om landsbygden eller om glesa geografier. Av 54 vetenskapliga artiklar om kollektivtrafik i Sverige publicerade mellan 2014–2024 handlar 42 om storstadsregionerna (se tabell 1). En förklaring till att forskningen i huvudsak haft storstadsfokus är att det är här som trafikvolymerna är som störst (se kapitel 4, Trafikanalys, 2019), vilket går att koppla till dominerande planeringsideal som ”starka stråk” (Portinson Hylander 2021) och att tillgången till kollektivtrafik ojämnt fördelad i resten av landet (Macuchova och Brandt 2024). En annan förklaring handlar om finansiering och organisering av forskning om kollektivtrafik i Sverige. Ett exempel på detta är den forskning som finansierats genom det nationella kunskapscentret för kollektiv mobilitet K2 som fram till 2024 hade storstadsregionernas kollektivtrafikutmaningar som huvudsakligt fokus (K2 Centrum, 2024).

I det projekt som utgör underlag för denna antologi har haft som ambition att studera ”resten av Sverige” utanför storstadsregionerna (se kapitel 1). Det innebär inte att landsbygdsfrågor i kollektivtrafiken varit projektets inriktning. ”Resten av Sverige” omfattar utöver landsbygdstrafik även tätortstrafik i små och medelstora städer, mellanregional trafik, samt olika samverkansstrukturer, planeringsideal och processer som sammantaget påverkar kollektivtrafikens förutsättningar (se bl.a. kapitel 3, 4 och 6). Det här kapitlet utgör därför en sammanställning av olika delresultat från vårt arbete där kollektivtrafikens förutsättningar och inverkan på landsbygden framkommit under projektets gång.

En grundläggande utmaning för all kollektivtrafik på landsbygden är att den sällan står på egna ben planeringsmässigt, utan ofta uppstår som en bieffekt av regionaltrafik och mellanregional trafik (Andersson, 2023; Gottfridsson, 2010; Hansson et al, 2018). Detta speglas inte minst i våra intervjuer med såväl RKM:er som kommuner, där landsbygdstrafiken beskrivs både som en prioritet och en utmaning. För kommunerna vävs frågan om kollektivtrafik på landsbygden samman med frågor att utveckla attraktiva boendemiljöer, besöksnäring och rättvisa mellan stad och land. Bland RKM:erna blir frågan om landsbygdstrafiken en balansakt mellan å ena sidan perspektiv om att ”hela Sverige ska

leva” och samhällsbehov kopplade till välfärd, och andra sidan frågor om transporteffektivitet med hänsyn till ekonomi och miljö. Landsbygdstrafiken beskrivs av både kommuner och RKM:er som en viktig symbolfråga för inkludering och social rättvisa, men att den ofta landar i praktiska frågor om halvtomma bussar, kostnadstäckning och specifika linjedragningar.

Geografiskt område	Antal artiklar
Stockholm/Region Stockholm Göteborg/Västra Götaland Malmö/Skåne	42
Andra städer/regioner	7
Hela Sverige	5
Totalt	54

Tabell 1. Antal publicerade empiriskt baserade forskningsartiklar om kollektivtrafik i Sverige under perioden 2014–2024 tillgängliga via Clarivate Web of Science inom ämneskategorierna geografi, fysisk planering och urbana studier med sökorden ”public transport” och ”Sweden” i november 2025.

I vårt arbete har vi intervjuat 52 kommunala planerare om kollektivtrafikens utveckling i deras kommun³. Drygt fyra av tio (46 %) uppger att kollektivtrafikutbudet på landsbygden har förbättrats eller i stort sett varit oförändrat under de senaste fem åren. Något färre, 38 %, menar att utbudet har försämrats, medan en mindre andel (16 %) inte vet om några förändringar har skett. Sammantaget beskriver planerarna att landsbygdstrafiken genomgått en kvalitativ förskjutning, både i form av ökning och minskningar av utbudet, men på olika platser inom den egna kommunen. På vissa orter och längs vissa stråk har trafiken stärkts, ofta kopplat till satsningar på starka regionala förbindelser och tvärregionala linjer. I andra delar av kommunen har däremot utbudet

³ Utöver de 49 intervjuer som beskrivs i kapitel 1, omfattar detta kapitel även två intervjuer från ett pilotprojekt genomfört under 2020 samt en kompletterande intervju under hösten 2025 med anledning av det specifika exemplet med buss 404 (se nedan).

minskat. Minskingarna handlar dels om glesare tidtabeller, dels om att hela linjer lagts ned. Planerarna nämner även förändrade linjedragningar samt borttagna hållplatser för att skapa rakare och snabbare sträckningar, åtgärder som i praktiken kan upplevas både som ett minskat och ökat trafikutbud för boende i de berörda delarna av kommunen.

I intervjuer med företrädare för 18 RKM:er (se kapitel 1), framhålls att landsbygdstrafiken är en nödvändig del av det regionala uppdraget som ålagts RKM. Samtidigt framhålls att landsbygdstrafiken alltid kommer vara komplex, kostsam och svår att optimera. Tvärtom är det tydligt att man uppfattar det som att navigera i en permanent spänning mellan ambitioner, resurser och geografiska villkor. Här beskrivs också geografiska skillnader beträffande vilka faktorer som skapar dessa spänningar och utmaningar. I norra Sverige betonas de långa avstånden och den låga befolkningstätheten som en av de största utmaningarna. I södra och mellersta Sverige beskrivs problemen annorlunda men besläktade: tätorter och pendlingsstråk växer, medan mindre orter har svag efterfrågan och svårt att bära linjelagd trafik.

Det är med bakgrund i denna spänning mellan perspektiv på välfärd, rimliga servicenivåer och ekonomiska ramar som det här kapitlet tar sin utgångspunkt. Kapitlet diskuterar vad landsbygdstrafikens komplexitet innebär utifrån perspektiv från kommuner och RKM som planeringsaktörer. Kapitlet syftar till att adressera den kunskapslucka som finns i forskningen beträffande kollektivtrafik på landsbygden, samtidigt som vi vill erbjuda vägledning och inspiration till de praktiker som på olika sätt arbetar med dessa frågor till vardags. Kapitlet är indelat i tre huvudsakliga delar; den första handlar planeringsberoenden som finns mellan landsbygdstrafiken och andra offentliga ansvar, den andra om strukturella utmaningar för kollektivtrafik på landsbygden och den tredje om innovativa lösningar och nytänkande som finns för att stärka mobiliteten i glesa områden. Kapitlet avslutas med en avslutande reflektion och rekommendationer för policy och planering.

Planeringsberoenden mellan landsbygdstrafiken och andra samhällsuppdrag

När planeringen för allmän och särskild kollektivtrafik separerades i samband med den nya kollektivtrafiklagen uppstod det en ny slags ”fragmentering” i planeringssystemet mellan olika offentliga ansvar och logiker (Eriksson & Andersson, kommande). För många av de tjänstepersoner som vi intervjuat i detta projekt handlar landsbygdstrafiken i första hand skolresor (grundskola) och elevresor (gymnasieskola) och på så sätt kan barn sägas utgöra basen i passagerarunderlaget för landsbygdstrafiken. Det innebär att landsbygdstrafiken på många platser kan förstås som skoltrafiken plus lite till. Skolresor är en lagstadgad skyldighet för kommunerna att tillhandahålla till alla barn i grundskolan, oavsett bostadsort (se kapitel 2 och 3), medan *”ansvaret för skolskjuts gäller inte gymnasieelever”* (kommunintervju 48). I vårt material finns det både kommuner som själva sköter planeringen av skolresor, medan andra har upphandlat denna tjänst via RKM i samband med omskalningen av den allmänna kollektivtrafiken, där planeringen sker regionalt men kommunerna står för finansieringen. Vad gäller elevresor är detta ett frivilligt ansvar inom kommunen, vilket gör att gymnasieungdomar som är i behov av kollektivtrafikresor vanligtvis reser till skolan med ordinarie linjetrafik. För elever som läser anpassad gymnasieskola gäller andra regler.

En av de fragmenteringar som uppstått i planeringssystemet handlar om skillnaden mellan skolresor och elevresor. För trots att varken kommun eller RKM har ansvar eller mandat att tillhandahålla och planera kollektivtrafik utifrån gymnasieelevers behov, är detta en angelägen fråga. Många kommuner erbjuder gratis gymnasieresor för ungdomar i form av särskilda gymnasiebiljetter som ungdomarna kan använda i den allmänna kollektivtrafiken. I vissa fall är gymnasiebiljetterna kopplat till avståndet mellan bostaden och hemmet. En av de intervjuade kommunala planerarna beskrev att om man bor *”längre bort än 6 km kan man få busskort om man är gymnasieelev med den allmänna kollektivtrafiken”* (kommunintervju 42), medan andra kommuner erbjuder gratis elevresor till alla oavsett avstånd. Men i de fall där linjer med den allmänna kollektivtrafiken inte längre anses kostnadsmässigt motiverade trots gymnasiebiljetter, kan gymnasieelever på landsbygden

drabbas negativt. Ett sådant exempel som uppmärksammats i vårt projekt handlar om en busslinje – linje 404 mellan Hällefors och Karlskoga – som efter indragning innebär att gymnasieungdomar i Hällefors kommun inte längre kan åka kollektivt till gymnasieutbildningar i Karlskoga. Istället blir gymnasieelever som vill läsa andra utbildningar än de som erbjuds i Hällefors hänvisade till skolor i Örebro, vilket innebär en förlängning av restiden med minst 30 minuter enkel resa, beroende på avståndet mellan gymnasieskolan och Örebro resecentrum (se Olsson & Andersson, kommande). För kommunen blir balansen mellan gymnasieelevernas fria skolval och att vara en attraktiv boendeort en svår nöt att knäcka i dialogen med RKM:

Kollektivtrafiken påverkar var folk kan bo, jobba och gå i skola. Det är ett styrmedel. Och det är klart, hade vi haft hundra elever i Karlskoga, då hade intresset för busslinjen varit helt annorlunda (kommunintervju 50).

I exemplet från Hällefors och Karlskoga skapar nedläggningen av busslinjen i sin tur konsekvenser för den fortsatta gymnasiesamverkan mellan kommunerna. När möjligheten att pendla försämras minskar antalet elever som kan välja gymnasieskolan i Karlskoga, vilket i sin tur kan påverka skolans elevunderlag och framtida kapacitet. Som en följd av detta har Hällefors nu återupptagit tidigare gymnasiesamverkan med Filipstad, som ligger granne med Hällefors på andra sidan länsgränsen i Värmland. Skälet är att RKM i Värmland upprätthåller en bussförbindelse mellan Hällefors och Filipstad, vilket skapar bättre reseförutsättningar för eleverna jämfört med ifall de skulle bussas till Örebro (Olsson & Andersson, kommande). Ett liknande exempel, men med en annan lösning, finns längs länsgränsen mellan Östergötland och Jönköpings län. Där har kommunerna Ödeshög och Tranås ett etablerat gymnasiesamarbete som innebär att ungdomar från Ödeshög kan studera på gymnasiet i Tranås. Eftersom varken Östergötlands eller Jönköpings RKM erbjuder ordinarie linjetrafik mellan orterna, har kommunerna valt att lösa situationen genom ett gemensamt tillköp: de finansierar tillsammans en särskild pendlarbuss där gymnasieeleverna kan åka med (Ödeshög kommun, 2024).

Allians mellan bil och kollektivtrafik på landsbygden

I vårt projekt har vi undersökt relationen mellan kollektivtrafik och bilåkning. På landsbygden utgör tillgången privata bilar en central och ofta avgörande fråga när hela resan ska fungera i praktiken. Våra intervjuer visar tydligt att bilen inte bara är ett konkurrerande färdmedel, utan även ett nödvändigt komplement till kollektivtrafiken i glesa miljöer (se kapitel 3 och jämför med 8). I många fall blir bilen en förutsättning för att överhuvudtaget kunna nyttja kollektivtrafiken på landsbygden. Som en av de intervjuade planerarna på RKM uttrycker det:

För landsbygd så pratar man mycket om noder [och att det är] viktigt med pendelparkeringar och möjlighet att kunna ansluta med både gång, bil och cykel till kollektivtrafiken (region 2).

Detta illustrerar hur kollektivtrafikens struktur, med starka stråk som binder samman större orter, förutsätter att resenären tar sig till hållplatser och stationer på egen hand, vilket på landsbygden i praktiken nästan alltid innebär bil.

En pragmatisk syn på bilen genomsyrar flera av intervjuerna. I en RKM formulerar en tjänsteperson det tydligt: *”Det är bättre att någon kör en kort sträcka och tar kollektivtrafik än att de kör hela vägen”* (region 9). På motsvarande sätt menar en RKM-representant från ett angränsande län att: *”Det är utopi att ha ett bilfritt [län]”* (region 10). Detta visar hur kollektivtrafikmyndigheterna inte ser bilen som ett misslyckande, utan snarare som ett verktyg för att understödja ett mer hållbart resande, förutsatt att bilresan inte blir lång. Genom att använda bilen ”i början” av resan hoppas man kunna styra resenärer mot kollektivtrafikens mer klimatsmarta kärnsträckor och på så sätt minska resans totala klimatpåverkan.

Samtidigt är det viktigt att betona en potentiell baksida av denna pragmatism. Genom att göra bilen till den huvudsakliga mobilitetsformen att resa till kollektivtrafiken med riskerar planeringen att exkludera barn och unga, som tidigare konstaterats utgör majoriteten av landsbygdens kollektivtrafikresenärer. Att fokusera alltför mycket på bil som en möjliggörare för kollektivtrafik är särskilt problematiskt i

landsbygder där alternativ för gång och cykel ofta saknas eller är bristfälliga. Relationen mellan bil och kollektivtrafik på landsbygden blir inte bara praktisk utan även politisk och institutionell. För att bilen ska kunna fungera som matartrafik måste det finnas säkra och tillgängliga pendlingsparkeringar, tydlig vägvisning, bra belysning och fungerande stationer, vilket är faktorer i den byggda miljön som kollektivtrafikmyndigheterna ofta inte har rådighet över (se Eriksson & Andersson, kommande). Istället ligger ansvaret för dessa byggstenar i landsbygds trafikens förverkligande i huvudsak hos kommunerna och Trafikverket. Detta skapar ett glapp mellan ambition och kapacitet vilket i vissa fall leder till att kollektivtrafikens behov och rumsliga potential nedprioriteras i fysisk planering på landsbygden, vilket i sin tur gör bilberoendet ännu mer cementerat.

I slutänden tecknas en nyanserad bild av relationen mellan bil och kollektivtrafik i landsbygdscontext i vårt material. Bilen är ett hinder för hållbarhet, särskilt när barn och unga ska resa, men också ett verktyg för att möjliggöra kollektivt resande. Den är orsak till ojämlikhet men också en brobyggare mellan utspridda platser. Och framför allt är den en påminnelse om att landsbygdstrafiken aldrig kan reduceras till att bara handla om kollektivtrafik. Det är ett tvärsektorielt projekt där samspelet mellan trafikslag, myndigheter och mobilitetsvillkor behöver både koordineras och omförhandlas för att landsbygdernas specifika mobilitetsutmaningar ska kunna mötas på ett hållbart sätt.

Innovativa lösningar och nytänkande för kollektivtrafik på landsbygden

En annan fråga som vi ägnat uppmärksamhet åt i vårt projekt handlar om förmågan till innovation och nytänkande i planeringen av kollektivtrafiken. I de 18 regioner som stått i fokus för projektet sker utvecklingsprojekt i stor och liten skala. Test med autonoma fordon i Linköping, spårväg i Uppsala och BRT i Örebro är exempel på nyare satsningar som har uppmärksammats på senare tid (se bl.a. Allansson, 2024; Anund et al, 2023; Hermelin et al, kommande). I vårt material är det tydligt att den utmaning som landsbygdstrafiken medger, vad gäller förutsättningarna att kollektivtrafikförsörja glesa områden på samma principer som mer tätbebyggda gör att en rad innovativa försök

har gjorts runt om i landet för att göra annorlunda. Utöver regelrätta kommunala tillköp (se kapitel 4) som ger invånare möjlighet att resa ungefär som vanligt men till en extra kostnad för kommunen, förekommer ofta alternativa lösningar som syftar till att göra kollektivtrafiken mer tillgänglig och flexibel i glesa miljöer. Nedan beskrivs några modeller som prövats i olika regioner.

Anropsstyrd trafik (DRT)

Ett mer flexibelt system är den anropsstyrda trafiken, ”kollektivtrafik på begäran” eller demand-response traffic (DRT) som det kallas på engelska. Resenärer bokar då sin resa i förväg, ofta senast dagen innan, och minibussar eller taxibilar samordnas till gemensamma turer. Modellen har testats i flera regioner, bland annat i Gävleborg (Xtrafik, 2022) och Dalarna (Dalatrafik, 2022). Tidigare forskning (Trafikanalys, 2016) visar att användningen ofta är begränsad, i många fall på grund av bristande kännedom och krångliga bokningsrutiner. Där systemen väl fungerar kan de dock bidra till att minska både kostnader och klimatpåverkan eftersom fordonen endast körs när det finns faktiska behov.

Samtidigt lyfter flera av informanterna att DRT endast kan göra skillnad i marginal för att vara ekonomiskt gångbar. Som en av kommuninformanterna menar kan anropsstyrd trafik fungera som ett komplement till reguljär trafik men hävdar att det aldrig kan bli något annat än just ett komplement. Det är ett system som fungerar bra så länge ”ingen”, eller få använder det eftersom kostnaderna skulle snabbt överstiga eventuella vinster om systemet användes i större utsträckning. *”Då kommer vi att behöva 100 bussar som åker på dåliga grusvägar... Det går ju inte”* (kommunintervju 50). Som exempel lyfter informanten att en resa för en person från utkanten av kommunen in till tätorten skulle bli för stor för att kunna motiveras om det skedde för ofta. Liknande resonemang återfinns hos en av RKM:erna, som menar att anropsstyrd trafik i första hand handlar om social hållbarhet:

Ekonomisk hållbarhet är det ju förmodligen inte, de här närtrafikresorna kostar ungefär femhundra kronor att producera per resenär [jämfört med] en tågresa [som] kanske [kostar] en femtiolapp, en regionresa en tjuga och en

stadsresa en tio så att den är ju extremt dyr att hålla per resenär (region 7).

Ett exempel på en lokalt anpassad och tydligt avgränsad DRT-lösning är den nattaxi som en kommun erbjuder sina invånare. För en fast kostnad kan resenärer boka en taxi mellan det större regioncentrat och kommunen efter att det sista tåget har gått på helgkvällarna, och kommunen finansierar mellanskillnaden för taxiresan jämfört med priset för en tågbiljett (Laxå kommun, 2022). Det är en enkel men effektiv modell för att möta ett konkret behov utan att behöva köpa till hela busslinjer, och illustrerar hur anropsstyrda lösningar kan fylla en viktig funktion när de används selektivt och i tydligt definierade sammanhang.

Skolbussar som pendlingslinjer

I vissa kommuner har man provat att öppna skolbussar för allmänheten på landsbygden. Trots att skolskjuts är en kommunal skyldighet med fokus på barn, kan bussarna utnyttjas bättre genom att även vuxna resenärer åker med. Det bidrar till klimatmålen och ger större resenärsunderlag, men tidtabellerna styrs av skolans tider och trafiken pausas under lov och helger. Det är alltså en lösning med begränsad flexibilitet.

En kommuninformant berättar om ett försök där två kommuner tillsammans med RKM ville vända på perspektiven och istället integrera skolskjutsarna i den vanliga linjetrafiken. I projektet synliggjordes skillnader i synen på de två trafikslagen, då kraven på trafiksäkerhet, trygga hållplatser och säker infrastruktur till och från hållplatserna upplevdes högre för skolskjuts än för den allmänna kollektivtrafiken. Det fanns också utmaningar med att få tidtabellerna att matcha med skolornas tider. Även om projektet ansågs som relativt lyckat ledde till slut problemen med trafiksäkerheten att projektet avvecklades. Det bidrog dock till viktiga insikter och erfarenheter för planerarna involverade i projektet när det handlar om att hitta former för överlapp och samverkan mellan planering av kollektivtrafik och skolskjuts.

Andra kommuner har medvetet gjort valet att *inte* öppna skolbussarna för andra resenärer. Ett motargument handlar om att det skapar ett orättvist system då tillgången till kollektivtrafik styrs av huruvida du

bor i anslutning till skolbussen eller inte, samtidigt som det skulle vara kostnadsdrivande för alla invånare. Just kostnadsfrågan är återkommande i intervjuerna, och det faktum om att invånare ska lösa biljett på skolbussen kan det finnas praktiska hinder för hur det i så fall ska gå till. Den särskilda kollektivtrafiken finansieras av kommunerna, ibland genom att regionen får uppdraget, ibland genom att kommunen gör egna upphandlingar (se kapitel 5). Det innebär att den särskilda kollektivtrafiken inte nödvändigtvis använder samma operatörer och bussar som den allmänna kollektivtrafiken gör. Infrastrukturen kring biljetthantering kan alltså saknas. Så här säger en representant för RKM om utmaningarna med att låta allmänheten resa med skolbussen:

Vi vet inte riktigt hur vi kommer att landa i det där, vi ska ha en regionbussutredning i höst, där kommer vi att kolla på den särskilda kollektivtrafiken också, hur vi kan samordna den med den allmänna kollektivtrafiken och jag är ganska övertygad om att man kommer ha öppet för allmänna resenärer även i skolskjutsen i någon form, kanske inte så som Värmland har men kanske gratis, kanske man får betala på samma sätt som för sin biljett och sådär. Vi får väl se efter höstens utredning vad som faller ut där. Men jag tror inte vi kommer stänga det, det tror jag inte (region 5).

Digitala samåkningsplattformar och MaaS

I intervjuerna beskrivs hur flera av RKM:erna försökt hitta alternativa sätt att trafikera landsbygderna genom mer delad mobilitet, såsom samåkningstjänster och andra delningslösningar, ofta organiserat genom digitala hjälpmedel. Mobility as a Service (MaaS) samlar olika transporttjänster i en app där resenären kan planera, boka och betala hela sin resa. I nordiska pilotprojekt (Eckhart et al, 2020; Mulley et al, 2023) har MaaS visat lovande resultat i glesbygd, särskilt när kommuner tagit rollen som samordnare mellan lokala initiativ och regionala aktörer. Exempel på detta är appen Freeway, som testats i Västernorrland och Dalarna och kombinerar samåkning med linjetrafik.

En utmaning med samåkningsmodeller de ofta är beroende av extern finansiering eller möter utmaningar kopplade till juridik och tillit.

Samåkning, delningslösningar och anropsstyrd trafik uppvisar både kreativitet och begränsningar. De kan fungera lokalt och tidsbegränsat, men problemet är att de sällan blir permanenta eftersom de blir sårbara när frågor om ansvar, juridik, tillit och långsiktig finansiering aktualiseras. Därför uppfattar flera kommuner att samåkning fungerar väl informellt men att det är svårt att formalisera. I flera intervjuer nämns att appar och andra digitala system har testats, men att användningen varit låg. En kommunrepresentant uttrycker det så: *”Det [samåker] gör man ju redan jättemycket. Det är många som måste göra. Men som en storskalig lösning – ingen av de tester som har genomförts kom i land, inget av det funkar”* (kommunintervju 3).

Från kommunernas perspektiv kantas samåkning av praktiska, organisatoriska och sociala hinder som begränsar dess potential. Det handlar om osäkerhet kring ansvars- och kostnadsfördelning, svårigheter att matcha resenärers tider, särskilt i glesbygdsområden, samt en upplevd otrygghet vid samåkning med okända. Därtill kommer hinder kopplade till beteendeförändringar, såsom starka bilnormer som gör att invanda färdstätt är svåra att bryta. Samåkning betraktas därför i första hand som ett möjligt komplement till kollektivtrafiken, framför allt på landsbygden eller under vissa tider på dygnet, men inte som en lösning som kan ersätta den.

Samtidigt finns exempel där politiken uttryckligen vill underlätta för samåkning och detta kan skapa nya incitament att testa olika lösningar. En kommunintervju beskriver det så:

Detta är [kommunens namn] modellen. Politiken vill att man ska tänka samåkning, det är så politiken resonerar. Det är vad man tror är framtiden enligt politiken för att få till hållbara resor på landsbygden. Att samåka (kommunintervju 40).

Andra intervjupersoner lyfter i stället behovet av att nyttja befintliga offentligt organiserade resor bättre, snarare än att fokusera på privat samåkning i personbilar. En kommunrepresentant formulerar det som:

Spontant inte alls: man behöver bli bättre på att använda de resor som offentliga aktörer redan gör skolskjuts, allmän

kollektivtrafik, anropsstyrd trafik. On-demand-lösningar. Det ger en ökad trygghet och vilja att använd tjänsten (kommunintervju 36).

Gemensamt för det som diskuterats i det här avsnittet är dock ambitionen att bryta den traditionella modellen för kollektivtrafik för att göra den mer flexibel, lokalt anpassad och behovsstyrd. Erfarenheterna visar samtidigt att långsiktighet, stabil finansiering och tydliga ansvarsförhållanden är avgörande för att digitala lösningar för samåkning och delad mobilitet ska kunna bli mer än tillfälliga projekt.

Avslutande diskussion

Utgångspunkten för detta kapitel är en tydlig kunskapslucka: forskning om kollektivtrafik i Sverige har i stor utsträckning handlat om storstäderna, medan landsbygder och mindre städer har hamnat lite i skymundan. Detta kan förstås både mot bakgrund av var trafikvolymerna är som störst (Trafikanalys, 2019), etablerade planeringsideal om ”starka stråk” (Portinson Hylander, 2021) och den ojämna geografiska fördelningen av kollektivtrafik (Macuchova och Brandt, 2024), men också som en effekt av hur forskningsfinansiering och nationell kunskapsuppbyggnad organiserats. I detta sammanhang utgör projektet bakom denna antologi ett medvetet försök att vända blicken mot de 18 regioner som ursprungligen stod utanför K2:s mandat och därmed att teoretisera och empiriskt synliggöra kollektivtrafikens villkor i ”resten av Sverige”.

Som kapitlet har visat låter sig frågan om landsbygdstrafik inte avgränsas till landsbygd i snäv bemärkelse. Tvärtom flyter frågor om gleshet, avstånd och låg efterfrågan samman med tätortstrafik i små och medelstora städer, mellanregionala flöden, organisatoriska strukturer och dominerande planeringsideal. Den bild som träder fram i våra intervjuer med kommunala planerare är därför inte en enkel berättelse om försämring. Många upplever att landsbygdstrafiken förbättrats, medan andra beskriver hur den har försämrats. Än viktigare och betydligt mer samstämmigt är dock beskrivningen av en kvalitativ förskjutning: trafiken har stärkts på vissa orter och stråk, ofta där den kopplas till starka regionala och tvärregionala förbindelser, samtidigt som den glesats ut eller lagts ned i andra delar av samma kommun. Samma förändring

kan upplevas både som förbättring och försämring, beroende på var i kommunen man bor och vilka hållplatser, linjer och tidtabeller som berörs.

På så sätt blir landsbygdstrafiken en arena där flera samhällsuppdrag möts och ibland krockar. För kommunerna vävs kollektivtrafik på landsbygden samman med ambitioner om attraktiva boendemiljöer, besöksnäring, skolans geografi och föreställningar om rättvisa mellan stad och land. För RKM formuleras uppdraget i termer av att tillhandahålla ett grundläggande regionalt utbud i hela länet, samtidigt som man måste hantera krav på kostnadseffektivitet, klimatmål och begränsade resurser. Landsbygdstrafiken blir därmed både en symbolfråga för inkludering och social rättvisa och ett konkret budgetproblem, där halvtomma bussar, linjedragningar och trafikupplägg ständigt omförhandlas.

Kapitlet uppmärksammar också hur landsbygdstrafiken sällan planeras som ett eget system, utan uppstår som en bieffekt av andra uppdrag: regiontrafik, skolskjuts, gymnasiesamverkan och mellanregionala stråk (Andersson, 2023; Gottfridsson, 2010; Hansson et al, 2018). Fragmenteringen mellan allmän och särskild kollektivtrafik efter kollektivtrafiklagens införande har förstärkt detta. Detta illustreras inte minst i skillnaden mellan skolresor och elevresor. Exemplet med linje 404 illustrerar hur nedläggningen av en enskild busslinje inte bara påverkar resmöjligheterna för gymnasieungdomar, utan också underminerar etablerade samverkansrelationer mellan kommuner och styr om interkommunala flöden mot andra orter och regioner. Sammanfattningsvis framträder ett planeringslandskap där landsbygdstrafiken är djupt inbäddad i andra sektorer; det handlar lika mycket om utbildning, arbetsmarknad och regional utveckling som om transport i snäv mening.

Relationen mellan kollektivtrafik och bil på landsbygden förstärker denna bild av komplexitet. Våra intervjuer beskriver hur bilen i praktiken oftast är en förutsättning för att kollektivtrafiken ska kunna användas. Strukturen med ”starka stråk” som binder samman större orter bygger på antagandet att resenärer själva kan ta sig till knutpunkterna, vilket på landsbygden nästan alltid betyder bil. Både RKM och kommuner intar en pragmatisk hållning; bilen ses inte enbart som ett

problem, utan också som en möjliggörare för mer hållbart resande, åtminstone i den del av resan där kollektivtrafiken är som effektivast. Samtidigt innebär denna ”allians” mellan bil och kollektivtrafik en risk att barn, unga och andra grupper utan körkort eller bil osynliggörs, särskilt där gång- och cykelinfrastrukturen är svag.

Mot denna bakgrund blir kapitlets genomgång av innovativa lösningar och nytänkande viktig. Exempel på anropsstyrd trafik, öppnade skolbusslinjer, och digitala samåkningsplattformar visar att det finns en betydande experimentlusta och en vilja att göra annorlunda. Gemensamt för många av dessa initiativ är att de försöker bryta med den traditionella, linjelagda modellen genom att göra trafiken mer flexibel, lokal och behovsstyrd. Samtidigt är flera av dem beroende av tidsbegränsad projektfinansiering eller enskilda eldsjälar, vilket gör att de riskerar att förbli undantag snarare än integrerade delar av ett robust system. Här framträder ett centralt dilemma: landsbygdstrafiken är samtidigt den del av kollektivtrafiken som kanske allra mest behöver innovation och långsiktighet och den del som oftast bedrivs i kortsiktiga projektformer.

Vad innebär då detta sammantaget för forskning, policy och praktik? För det första visar kapitlet att det finns ett stort behov av att ta landsbygdstrafiken på lika stort analytiskt allvar som storstadstrafiken. Det gäller inte bara att ”fylla ett glapp” i forskningen, utan också att utveckla begrepp, modeller och planeringsideal som faktiskt utgår från glesa geografier, komplexa beroenden och flernivåstyrning. ”Starka stråk”-logiken kan inte rakt av översättas till glesa och perifera områden; här behövs en vidare begreppsapparat som rymmer både skolresor, välfärdsuppdrag, symbolpolitik och praktisk vardagslogistik.

För det andra pekar kapitlet på behovet av att synliggöra och hantera de planeringsberoenden som omger landsbygdstrafiken. När kollektivtrafikens faktiska funktion på många platser i hög grad bärs av skolresor, gymnasiesamverkan och andra välfärdsrelaterade flöden blir det problematiskt att behandla dessa system som separata eller att skjuta över ansvaret mellan kommuner, RKM och statliga aktörer. En mer samordnad styrning, där finansiering, ansvar och mål för skolskjuts, elevresor och allmän kollektivtrafik dras närmare varandra, skulle kunna minska fragmenteringen och skapa tydligare incitament för långsiktiga lösningar.

För det tredje pekar erfarenheterna på vikten av att både erkänna och problematisera bilens roll i landsbygdens mobilitetssystem. Att helt bortse från bilen är varken realistiskt eller önskvärt, men att tyst förutsätta bilinnehav riskerar att reproducera ojämlikhet och osynliggöra vissa grupper. En mer explicit diskussion om hur bil och kollektivtrafik kan kombineras på sätt som inte stänger ute barn, unga och bilfria hushåll, till exempel genom satsningar på trygga cykelvägar till hållplatser, samordnad skol- och linjetrafik eller lokala mobilitetshubbar, är därför central.

Slutligen understryker kapitlet att landsbygdstrafiken inte är en sidofråga, utan ett lackmustest på hur det svenska planeringssystemet hanterar frågor om territoriell rättvisa, välfärdens geografi och hållbar mobilitet. Att kollektivtrafik på landsbygden både framstår som en symbolfråga och ett praktiskt ”optimeringsproblem” är inte bara ett uttryck för knappa resurser, utan också för hur olika politiska mål ställs mot varandra. Om ambitionen är att ”hela Sverige ska leva” krävs det att landsbygdstrafiken förstås och behandlas som en del av denna större berättelse, inte som ett särfall, utan som en integrerad del av den samlade mobilitets- och välfärdspolitiken. Detta kapitel är ett steg i den riktningen, men pekar också på hur mycket som återstår att göra, både i forskningen och i det vardagliga planeringsarbetet.

Referenser

- Allanson, J. (2025). Understanding efforts to (de)legitimize bus rapid transit implementation: A media analysis of the protests in Örebro, Sweden, *Urban Transitions*, 1:100003.
<https://doi.org/10.1016/j.ubtr.2025.100003>
- Andersson, I. (2023). ”Kollektivtrafik för landsbygder?” I Stenbacka, S. & Hermelin, B., *Hållbar samhällsplanering för landsbygden: om service, infrastruktur och välfärd för goda livsvillkor*. Malmö: Gleerups Utbildning AB, s. 57–74.
- Anund, A., Larsson, K., Weidel, M., Nygårdhs, S., Hardestam, H., Monstein, C., Skogsmo, I., & Bröms, P. (2023). *Autonoma elektrifierade bussar: Sammanlagda erfarenheter med fokus på användare* (VTI rapport 1177). Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).

- Dalatrafik (2022). *Flextrafik och anropsstyrda turer*. <https://www.dalatrafik.se/sa-reser-du-med-oss/bestall-trafik/flextrafik-och-anropsstyrda-turer/> [2022-09-22]
- Eckhart, J., Lauhkonen, A., & Aapaoja, A. (2020). Impact assessment of rural PPP MaaS pilots. *European transport research review*, 12 (1), 1-14.
- Eriksson, L. & Andersson, I. (kommande). Overlapping spaces: Planning for the “whole journey” in Swedish public transport, artikel under granskning.
- Gottfridsson, H. O. (2010). *Dubbel kollektivtrafik – Alla ombord?* Karlstad University studies, 2010: 3, s. 1–47.
- Hansson, P.; Pettersson, F.; Khan, J. & Hrelja, R. (2018). *Kommunerna och kollektivtrafiken. En enkätundersökning om Sveriges kommuners arbete för att stödja Kollektivtrafiken*. K2 WORKING PAPERS 2018:6.
- Hermelin, B., Olsson, C. & Eriksson, L. (kommande). How local policy for sustainable development considers transport: Comparing four cities in Sweden, artikel under granskning.
- K2 - Nationellt kunskapscenter för kollektiv mobilitet (2024). *A new phase for K2 – the Swedish knowledge centre for public transport*. Muntlig presentation, Workshop om ”K2 från 2025”, 3–4 april.
- Laxå kommun (2022). *Nattrafiken från Örebro*. <https://www.laxa.se/Leva-och-bo/Kollektivtrafiken/Nattrafiken-fran-Orebro.html> [2022-09-22].
- Macuchova, Z. & Brandt, D. (2024). Public transport provision and social sustainability in Sweden. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 107(3): 307-327.
- Mulley, C., Nelson, J., D., Ho, C. & Hensher, D., A. (2023). MaaS in a regional and rural setting: recent experience. *Transport policy*, 133, 75-85. DOI: 10.1016/j.tranpol.2023.01.014 Mulley et al. 2023

- Olsson, C., & Andersson, I. (kommande). Bus 404 not found: Unpacking left-behind responsibilities for municipalities in light of regional public transport withdrawal. (opublicerat manus).
- Portinson Hyllander, J. (2021). *Constructing Transit Corridors: The Politics of Public Transport Policy and Planning in Malmöhus and Skåne 1970-2020*, Lund: Lund University, Environmental and Energy Systems Studies.
- Trafikanalys (2016). *Uppföljning av integrerad kollektivtrafik i Dalarna och Kalmar län*, Rapport 2016:18.
- Trafikanalys (2019). *Gång-, cykel- och kollektivtrafik – uppföljning och indikativa kommunala mål*. Rapport 2019:7.
- Xtrafik (2022). *Närtrafik*. <https://xtrafik.se/flextrafik-nartrafik> [2022-09-22]
- Ödeshög kommun (2024). Kommunstyrelsen, protokoll 2024-03-06, Dnr KS 2024/58 §42.

Kapitel 8. Fler A-traktorer på grund av färre bussar? Om relationen mellan en växande mobilitetsform och planering för kollektivtrafik

Ida Andersson

Sammanfattning

Det här kapitlet fokuserar på den snabba ökningen av A-traktorer i Sverige och problematiserar föreställningen om att denna utveckling är en konsekvens av försämrade kollektivtrafik. Genom en kombination av litteraturöversikt, statistisk analys och intervjuer med kommunala planerare undersöks hur A-traktorer relaterar till kollektivtrafikens planering, landsbygdens mobilitetsvillkor och ungas vardagliga förflyttningar. Kapitlet visar att A-traktorer i huvudsak är ett landsbygdsfenomen, både som mobilitetslösning och som kulturellt uttryck. Den statistiska analysen visar att ökningen av A-traktorer är starkt kopplad till kommutyp och geografiska förutsättningar snarare än till förändringar i kollektivtrafikens utbud. Sambandet mellan minskad kollektivtrafik och ökat antal A-traktorer är genomgående svagt, vilket utmanar förenklade förklaringar som ofta förekommer i den offentliga debatten.

Intervjuer ger en splittrad bild av sambandet mellan kollektivtrafik och A-traktorer. Medan vissa ser en indirekt koppling i specifika lokala sammanhang, betonar många att ökningen snarare drivs av faktorer som ungdomskultur, bilnormer, socioekonomiska förutsättningar och förändrade regelverk. A-traktorn framstår därmed inte enbart som ett substitut till kollektivtrafik, utan som ett socialt och identitetsskapande mobilitetsmedel som erbjuder frihet, flexibilitet och tillhörighet – dimensioner som kollektivtrafiken svårligen kan konkurrera med. Kapitlets övergripande slutsats är att A-traktorernas ökade utbredning bör förstås som ett uttryck för bredare strukturella skillnader mellan stad och land och för ungas mobilitetsvillkor i glesa geografier. För planering och policy innebär detta att A-traktorer behöver ses som en integrerad del av det rurala mobilitetssystemet, snarare än som ett marginellt fenomen eller en direkt följd av kollektivtrafikens utveckling.

Introduktion

Under det senaste decenniet har Sverige sett en markant ökning av antalet A-traktorer – ett fordonsslag som i vardagligt tal ofta benämns *EPA-traktor* (Andersson, 2024a). Mellan 2013 och 2023 tillkom drygt 41 500 registrerade A-traktorer, och vid årsskiftet 2023–2024 uppgick den totala flottan till omkring 56 000 fordon i landet (Transportstyrelsen, 2024). I relation till den svenska befolkningen motsvarar detta en ökning med 3,8 A-traktorer per 1 000 invånare under samma period, vilket gör utvecklingen betydande i både numerärt och mobilitetspolitiskt hänseende. A-traktorn är ett ombyggt, fyrhjuligt fordon, vanligen baserat på en personbil men även ibland på traktorer, lätta lastbilar eller andra fordonstyper och är konstruerad för att framföras i högst 30 km/h. Den får köras från 15 års ålder med AM-körkort (Transportstyrelsen, 2025). Fordonstypen har länge haft en stark landsbygdsprägel och har kommit att bära på en kulturell laddning, inte minst genom framväxten av en egen musikgenre, så kallad *EPA-dunk*. A-traktorn är därmed inte enbart ett transportmedel utan också ett uttryck för identitet, ungdomskultur och social tillhörighet (Andersson, 2024a; Alemir, Giritli Nygren & Nyhlén, 2023).

Den snabba tillväxten av A-traktorer har aktualiserat en rad politiska och samhällsrelaterade diskussioner, inte minst inom EU (Sveriges riksdag 2025/2026:3021). I samband med Europaparlamentets omröstning våren 2025, där en höjning av åldersgränsen för fordonstypen diskuterades framkom återigen att A-traktorer är unika för Sverige; inget annat EU-land tillåter motsvarande fordon avsedda för vägtrafik för barn under 18 år. Trots förslag om harmonisering av regelverken behölls den svenska 15-årsgränsen. I den offentliga debatten efter omröstningen betonades särskilt A-traktorns betydelse för ungdomars mobilitet, framför allt i glesa områden där avstånden är långa och där kollektivtrafiken inte har tillräcklig täckning. Som EU-parlamentarikern Johan Danielsson (S) uttryckte det: ”Det säkrar ungdomars möjlighet att röra sig, även där avstånden är långa, vintrarna kalla och kollektivtrafiken inte alltid räcker till” (SVT, 25 mars 2025).

Parallellt pågår en intensiv diskussion om trafiksäkerhet. Frågor rör bland annat fortkörning och manipulation av fordon, bältesanvändning samt begränsningar i antal passagerare (Selander, Wallhagen & Friis, 2023; Trafikverket, 2020). I debatten har A-traktorer ofta jämförts med mopedbilar, vilka får framföras i upp till 45 km/h och ibland beskrivs som mindre trafiksäkra alternativ (Andersson, 2024b; Sveriges riksdag 2021/2022:1477). Trots de risker och regelutmaningar som uppmärksammas betonas A-traktorns funktion i mobilitetssystemet. Särskilt i glesa geografier kan A-traktorer fungera som viktiga mobilitetsmedel för unga, där andra alternativ är begränsade (Alemir et al., 2023; M Sverige, 2025). Samtidigt beskrivs A-traktorkulturen som både en fråga om vardaglig mobilitet och förflyttning, och en fråga om kultur kopplad till identitet, estetik och självständighet. Även andra faktorer kan spela in. I en studie av Alemir et al., (2023) framkom att många ungdomar som kör A-traktor har föräldrar som själva har ett starkt motorintresse.

I forskningsprojektet som ligger till grund för detta kapitel har inte frågor om A-traktors relation till den regionala kollektivtrafiken varit ett fokus. Dock har A-traktorer och ungdomars mobilitet varit återkommande teman i diskussion och vid intervjuer med företrädare för både regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommuner. A-traktorer diskuteras flitigt på sociala medier och i nyhetsmedia, inte sällan med tvärsäkerhet om att det är kollektivtrafikens ”fel” att antalet A-traktorer ökar, samtidigt som det inte finns ett kunskapsunderlag som tydligt visar på sambandet. Trots detta är A-traktorernas tilltagande utbredning en fråga som engagerar personer som arbetar med hållbar mobilitet, inte minst för att dess närvaro i transportsystemet väcker frågor om utrymme, hastighet och långsiktig hållbar utveckling.

Det här kapitlet syftar till att bidra till den samlade kunskapen om A-traktorer och dess relation till planeringen för hållbara persontransporter genom kollektivtrafik. Detta bidrag är tredelat; den första delen handlar om att sammanfatta kunskapsläget om A-traktorer utifrån den begränsade mängden studier som finns tillgänglig. Den andra delen handlar om en kortare empirisk studie om relationen mellan A-traktorer och förändringar i kollektivtrafiken. Den tredje delen handlar om perspektiv och resonemang kring A-traktorer som uppkommit i

intervjuer med kommunala planerare inom ramen för vårt forskningsprojekt.

Del 1: Vad forskningen vet om A-traktorer och kollektivtrafik

Trots att både intresset för och förekomsten av A-traktorer växer är kunskapsläget inom forskningen relativt begränsad. I forskningsdatabasen Diva ger sökningar på nyckelorden "A-traktor" och "EPA-traktor" sammanlagt 24 träffar⁴. Detta inkluderar forskningsartiklar, doktorsavhandlingar, bokkapitel, studentuppsatser, forskningsrapporter, tekniska rapporter, debattartiklar, och sammandrag från konferenser. Då A-traktorer är ett rakt igenom svenskt fenomen finns heller ingen direkt internationell forskning att hänvisa till, utöver de fåtal artiklar som svenska forskare har publicerat i internationella tidskrifter (exempelvis Alemir et al., 2023). Med utgångspunkt i allt detta sammantaget – forskning, rapporter och studentuppsatser – kan tre huvudsakliga teman kopplas till frågan om A-traktorer: (1) trafiksäkerhet och förarutbildning, (2) ungdomskultur, genus och landsbygd samt (3) ungas mobilitet och transportvillkor i glesa trafikmiljöer. Tillsammans ger dessa perspektiv en alltmer nyanserad bild av hur A-traktorer används, regleras och tillskrivs betydelse i ungas vardagsliv. Samtidigt är det viktigt att betona att endast en begränsad del av denna litteratur har genomgått vetenskaplig granskning, vilket gör att många av resultaten som denna forskning hänvisar till är att betrakta som preliminära.

A-traktorer som trafiksäkerhetsfråga

Det forskningsområde som utvecklats mest under senare år rör A-traktorer ur ett trafiksäkerhetsperspektiv. VTI har publicerat flera studier som kartlägger både användningsmönster och olycksrisker. Selander, Wallhagen och Friis (2023) visar i en omfattande rapport att A-traktorer och mopedbilar blivit centrala transportmedel för många 15-åringar, men att de också är förknippade med flera riskfaktorer, såsom låg bältesanvändning, ofta många passagerare, bristande förarutbildning och omfattande manipulation av fordonens hastighetsbegränsning. Forskningen pekar på att dagens AM-utbildning är illa anpassad till

⁴ Sökning i diva-portal den 21 november 2025

fyrhjuliga fordon och att den saknar moment som motsvarar verklig körning i A-traktor, vilket utgör en central förklaring till den ökade olycksstatistiken. Statistik från VTI:s analys visar att olyckor med A-traktorer har ökat kraftigt i takt med att fordonen blivit fler. Under åren 2016–2022 inträffade sju dödsolyckor där A-traktorer var inblandade, liksom ett trettiotal allvarliga personskadeolyckor. Den relativt höga skadegraden jämfört med personbil förklaras bland annat av fordonens konstruktion, avsaknaden av avancerade säkerhetssystem och förarens unga ålder. Denna forskning har också varit central för senare förändringar i regelverket, såsom införandet av skärpta bälteskrav och begränsningar i antal passagerare (Transportstyrelsen, 2023).

A-traktorer som ungdomskultur: genus, klass och landsbygd

Ett andra forskningsspår behandlar A-traktorer som ett kulturellt fenomen och som central del av motorburen ungdomskultur. Forskningen visar att denna kultur är starkt kopplad till landsbygdens identiteter, till klass och till normer om ungdomars frihet och självständighet. A-traktorkulturen kan beskrivas som en förlängning av äldre raggarkultur och bilburen fritid (Joelsson, 2015; O'Dell, 2001), men den har under senare år utvecklats till en mer heterogen och könsmässigt diversifierad ungdomsscen. En viktig del av denna utveckling rör de flickor som i stigande antal deltar i A-traktorkulturen. Mis (2019) visar i sin etnografiska studie hur flickor inom A-traktorkulturen både utmanar och reproducerar traditionellt maskulina praktiker. Flickorna förhandlar femininitet genom att kombinera teknisk kompetens, bilmekande och cruising med hyperfeminina uttryck och lek med klasskodade estetiker. Alemir et al. (2023) studerar hur flickor representerar sig själva inom EPA-kulturen genom sociala medier. Deras studie visar att denna kultur erbjuder flickor utrymme för att både uttrycka motstånd mot urbana normer, normer kring klass och identitet och en möjlighet att skapa alternativa former av ung och tjej. EPA-kulturen framställs här som ett "ruralt ungdomsrum på hjul", där flickor inte är passagerare utan förare, och där deras körande blir ett sätt att ta plats i det offentliga rummet, särskilt i små orter och landsbygdsområden.

A-traktorer, ungas mobilitet och landsbygdens transportförutsättningar

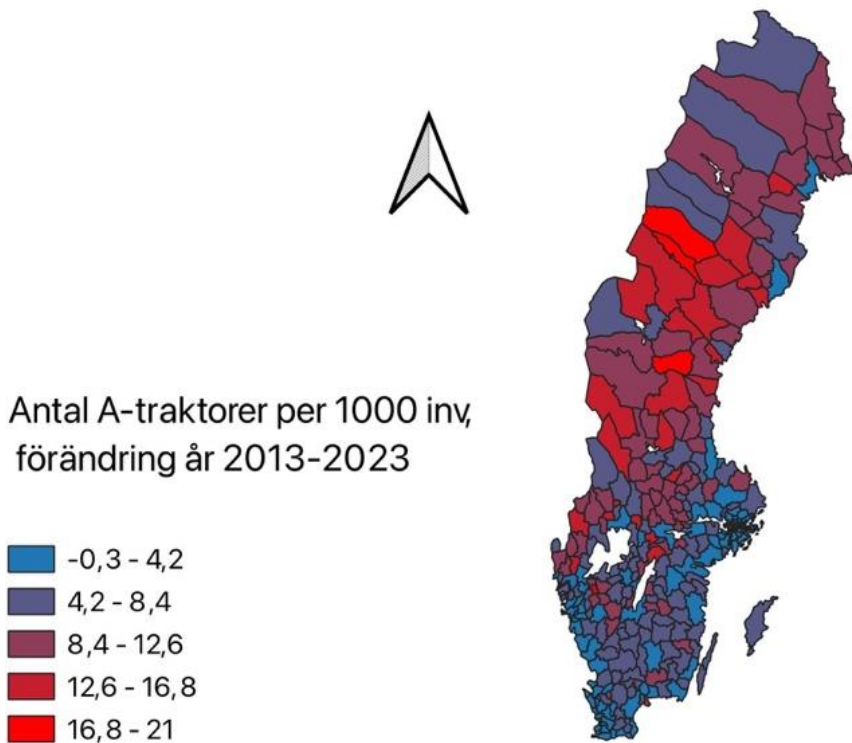
Ett tredje forskningsområde undersöker A-traktorn som en mobilitetslösning i glesa miljöer där kollektivtrafiken ofta är begränsad. I flera studier och rapporter beskriver unga att A-traktorer utgör ett centralt sätt att ta sig till skola, fritidsaktiviteter, arbete och vänner i områden där bussförbindelserna är få eller tidsmässigt opraktiska (Youth2030 Movement, 2024). VTI:s studier visar att A-traktorer används av ungdomar i både småstäder och rena landsbygdsområden (Wallhagen & Selander, 2023), men motivationsmönstren skiljer sig åt. På landsbygden framstår A-traktorn som ett närmast nödvändigt transportmedel och inte som en livsstilsmarkör. Här blir A-traktorn en praktisk lösning på bristen på alternativ. I tätorter används A-traktorer oftare som ett socialt och kulturellt attribut. Detta understryker fordonets dubbla funktion: dels ett mobilitetsverktyg, dels en del av ungas identitetspraktik. I mobilitetsforskningen framstår A-traktorn därför som ett fordon som fyller en faktisk transportfunktion som kollektivtrafiken inte täcker i stora delar av landet. Detta gäller särskilt i regioner med stora avstånd, kalla vintrar och begränsat linjeutbud, vilket också speglas i den politiska debatten (jmf. Sveriges riksdag 2021/2022:1477), där A-traktorer beskrivs som ett sätt att garantera *”ungdomars möjlighet att röra sig”* i glesbefolkade områden.

Del 2: Relationen mellan A-traktorer och förändringar i kollektivtrafiken

Ett annat sätt att närma sig frågan om relationen mellan A-traktorer och kollektivtrafik är att använda sig av tillgänglig offentlig statistik. I det här exemplet används två nationella datakällor som finns fritt tillgängliga och som erbjuder möjlighet att jämföra utveckling på kommundnivå. Det handlar dels om kollektivtrafikens geografiska tillgänglighet i form av avståndet mellan bostad och närmaste hållplats dels om antalet A-traktorer per invånare. Statistiken över A-traktorer kommer från Transportstyrelsens fordonsregister, aggregerad till antal A-traktorer per 1 000 invånare åren 2013 respektive 2023. Statistiken över andelen av befolkningen som bor inom 400 meter från en hållplats som trafikeras minst en gång per timme mellan 06.00 och 20.00 på

vardagar kommer från SCB. Dessa data publiceras årligen i SCB:s statistikdatabas, där de utgör kommunjämförbara nyckeltal för transporter och hållbar mobilitet. Som enskilt mått på kollektivtrafikens utveckling över tid är frågan om avståndet mellan bostad och hållplats något trubbigt (se kapitel 5), så det är i sammanhanget viktigt att poängtera att denna jämförelse är på intet sätt uttömmande i frågan om relationen mellan A-traktorernas utveckling och förändringar i kollektivtrafiken.

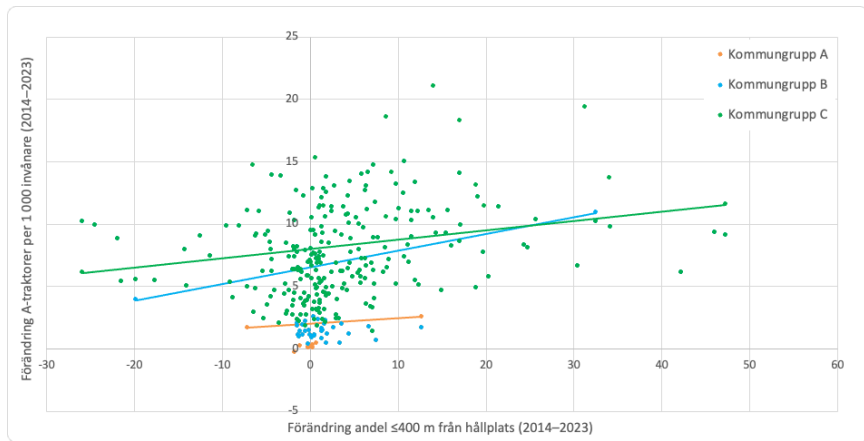
En första analys av antalet A-traktorer per 1 000 invånare på kommunnivå under perioden 2013–2023 visar ett mycket tydligt geografiskt mönster (se figur 1). De kommuner som har flest antal A-traktorer i relation till befolkningstäthet (t.ex. Dorotea, Åsele, Vilhelmina, Ånge, Årjäng, Norsjö, Malung-Sälen, Älvdalen och Eda) är genomgående glesa landsbygdskommuner med relativt liten huvudort, stora avstånd och låg befolkningstäthet. Samtidigt återfinns de kommuner som har minst antal A-traktorer i relation till befolkningstäthet (som bl.a. Solna, Sundbyberg, Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund, Järfälla, Partille, Burlöv och Staffanstorps) i landets tre storstadsregioner eller i deras närmaste förorter. Ser man detta genom SKR:s kommungruppsindelning (Sveriges kommuner och regioner, 2022) blir mönstret ännu tydligare. SKR delar in kommunerna i tre huvudgrupper: (A) storstäder och storstadsnära kommuner, (B) större städer och kommuner nära större stad, och (C) mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. De kommuner som har högst A-traktortäthet motsvarar typiskt SKR:s C-kommuner, dvs. glest befolkade kommuner med små tätorter och långa avstånd (t.ex. Malung-Sälen, Älvdalen). De kommuner som ligger allra lägst i A-traktortäthet är i sin tur nästan uteslutande A-kommuner (orstäder och pendlingskommuner nära storstad), kompletterade av vissa B-kommuner (större stad).



Figur 1. Förändringen i antalet A-traktorer per 1000 invånare och kommun mellan åren 2013–2023 (Källa: SCB, 2024; Trafa, 2024).

Fortsätter man då jämförelsen och sätter utvecklingen av antalet A-traktorer i relation till tillgänglighet till kollektivtrafik sett till avstånd mellan bostad och hållplats får man följande resultat för SKR:s kommungrupper A, B och C. Analysen av sambandet mellan förändringen i antalet A-traktorer per 1 000 invånare (2013–2023) och förändringen i andelen invånare med hög hållplatsnärlighet (2014–2023) visar ett svagt positivt samband ($r \approx 0,27$) för hela landet. Detta innebär att A-traktorernas ökning inte främst sker i kommuner där kollektivtrafikens geografiska tillgänglighet har försämrats. Tvärtom tenderar ökningen att vara likvärdig även i kommuner där hållplatsnärligheten förbättrats något. Resultatet tyder på att den kraftiga tillväxten av A-traktorer under

2013–2023 inte primärt är en reaktion på minskad kollektivtrafiktäckning, utan snarare speglar andra impulser och fenomen.



Figur 2. Sambandet mellan förändringar i hållplatsnärlighet och ökningen av A-traktorer per kommun över tid, redovisat per SKR:s kommungrupper A, B och C (Källa: SCB, 2024; Sveriges kommuner och regioner, 2022; Trafa, 2024).

Men, om man tittar närmare på sambandet tillgång till kollektivtrafik och förändringen i antalet A-traktorer framträder dock tydligare skillnader mellan olika kommuntyper. Som figur 2 visar har A-traktorernas utveckling en tydlig geografisk utveckling som går att koppla till kommunernas storlek och geografiska läge. I A-kommunerna är sambandet i princip obefintligt. Regressionslinjen har en mycket svag positiv lutning, vilket innebär att förändringar i hållplatsnärlighet bara i marginell grad samvarierar med förändringen i antalet A-traktorer. Ökningen av A-traktorerna är över lag låg i dessa kommuner, oavsett om kollektivtrafiktillgängligheten förbättrats eller försämrats. I B-kommunerna framträder ett något tydligare samband. Regressionslinjen har en mer påtaglig positiv lutning, vilket innebär att kommuner där kollektivtrafikens tillgänglighet ökat tenderar också att ha en större ökning av A-traktorer. Sambandet är dock fortfarande svagt och påverkas av en betydande spridning i materialet. I C-kommunerna blir sambandet tydligast. Här har regressionslinjen den brantaste positiva lutningen av alla tre grupper. Det betyder att kommuner som fått en förbättrad tillgänglighet till kollektivtrafiken också tenderar att uppvisa en större ökning

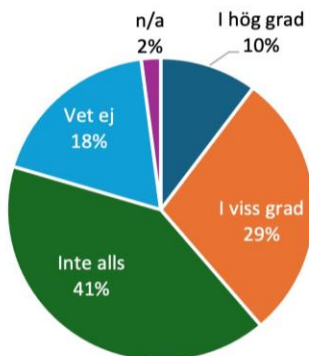
av A-traktorer per invånare. Detta ska dock inte tolkas som att förbättrad kollektivtrafiktillgänglighet orsakar en ökning av antalet A-traktorer. Snarare speglar det en strukturell verklighet där dessa kommuner generellt har betydligt högre i A-traktortäthet och A-traktorökning oavsett kollektivtrafikens utveckling.

Sammantaget visar analysen att A-traktorns utveckling är starkt knuten till kommuntyp, snarare än utvecklingen i kollektivtrafiken. A-kommuner uppvisar låg och stabil förekomst av A-traktorer, B-kommuner ett mellanläge med svag samvariation med kollektivtrafik, och C-kommuner en kraftig ökning av A-traktorer som i hög grad speglar landsbygdens och småstadens mobilitetsmönster snarare än förändringar i kollektivtrafikhöga boende. Den övergripande slutsatsen av denna jämförelse är att relationen mellan kollektivtrafikens geografiska täckning och A-traktorernas utveckling varierar mellan kommungrupperna men är genomgående svagt.

Del 3: Kommunala perspektiv på A-traktorer och kollektivtrafik

Intervjuerna med de 49 kommunala planerare som medverkat i studien bidrar med en kvalitativ dimension till frågan om hur ökningen av A-traktorer förhåller sig till utvecklingen av kollektivtrafiken i landets kommuner. Även om många planerare spontant uppger att de upplever att det finns ett samband, framträder en mer komplex och fragmenterad bild när deras resonemang analyseras närmare. På den direkta frågan om sambandet mellan A-traktorernas ökning och kollektivtrafikens utveckling uppgav 39 procent av de intervjuade planerarna att de i hög eller viss grad ansåg att ökningen av A-traktorer hade med förändringar i kollektivtrafiken att göra. En lika stor andel, 41 procent, svarade däremot att det *inte alls* fanns ett samband. Ytterligare 18 procent svarade "vet ej". Det är alltså en i stort sett jämnt fördelad uppfattning, där lite färre än hälften av de intervjuade anser att någon form av koppling existerar (se figur 3).

Minskat utbud inom kollektivtrafiken har bidragit till ökad förekomst av A-traktorer i kommunen



Figur 3. Kommunala planerares uppfattning om minskat utbud i kollektivtrafiken kan förklara den ökade förekomsten av A-traktorer i kommunen (källa: kommunintervjuerna).

Samtidigt framträder en tydlig skillnad mellan att identifiera ett samband och att kunna beskriva det. Även planerare som initialt anger att utvecklingen ”till viss del” beror på kollektivtrafiken uttrycker ofta stor tvekan när de ombeds utveckla sitt resonemang. Många betonar att det rör sig om antaganden, upplevelser eller lokala fall snarare än något systematiskt och generellt.

En splittrad uppfattning om sambandet

De planerare som beskriver ett samband gör det ofta i mycket försiktiga ordalag. Flera talar om ett samband som är indirekt, svagt eller knutet till specifika geografiska delar av kommunen och en allmän god ekonomisk utveckling i samhället. En planerare noterar att: *”Det sägs så. EPA-förekomsten [kan förklaras med] att vi har haft det så gott ställt under en period. Ekonomin är stark”* (kommunintervju 23). Här ligger fokus snarare på lokala socioekonomiska förhållanden än på kollektivtrafiken i sig. En annan planerare beskriver ett mer lokalt differentierat samband:

I vissa delar av kommunen har det nog varit så... i områden där man har råd att köpa A-traktorer till sina barn men där kollektivtrafiken är lite sämre, där har det verkligen ökat (kommunintervju 32).

Detta pekar mot en förståelse där man kopplar samman ekonomiska förutsättningar, boendemiljö och kollektivtrafikens täckning, snarare än ett enkelt kausalt samband. En tredje planerare hänvisar till att kollektivtrafiken saknas i vissa byar: ”*Det är säkert så i vissa byar att det inte alls går kollektivtrafik*” (kommunintervju 17). Men även här är utsagorna försiktiga och utformade som möjligheter snarare än starka påståenden.

En genomgående observation är den påtagliga osäkerhet som många planerare uttrycker. Många betonar att fenomenet är svårt att tolka, att flera faktorer samverkar och att det saknas tydliga evidens. Detta uttrycks på flera sätt av olika planerare:

En ren gissning. Det hade kanske varit många A-traktorer även med väldigt bra kollektivtrafik (kommunintervju 8).

Olika anledning till att man kör EPA. Många EPA-ungdomar samlas i ett område med god kollektivtrafik (kommunintervju 2).

Är en forskningsfråga. En intressant hypotes... Korrelationen finns, men kausalitet, det är inte självklart (kommunintervju 3).

Kollektivtrafiken har ökat. EPA-traktorer har ökat (kommunintervju 42).

På de sträckor där A-traktorer förekommer mest finns ett gott utbud av kollektivtrafik (kommunintervju 39).

Dessa citat stärker bilden av att A-traktorer är ett fenomen som inte i första hand följer kollektivtrafikens logik. Det som återkommer är alltså en tydlig distinktion mellan *korrelation* och *kausalitet*. Flera planerare betonar att även om det på ett övergripande plan kan finnas samband, exempelvis att landsbygdskommuner både har svag

kollektivtrafik och en hög andel A-traktorer, innebär detta inte att kollektivtrafikens utveckling faktiskt förklarar ökningen.

Kultur, livsstil och lagändringar

En betydande grupp av de kommunala planerarna uttrycker tvärtom uppfattningen om att ökningen av A-traktorer i deras kommun inte har något med kollektivtrafiken att göra. Flera av dem lyfter fram att ökningen snarare drivs av trender, kultur, livsstil eller lagändringar och *”är inte i första hand behovsdrivet”* (kommunintervju 1). Ett återkommande resonemang handlar om en stark lokal bilkultur tillsammans med en bekvämlighet i att köra A-traktor. Genom att välja A-traktor framför bussen kan ungdomarna *”anpassa tiderna själva till träning etc. Men samtidigt åker man till skolan med EPA trots att det finns bussar”* menar en av planerarna (kommunintervju 7). En annan resonerar som så att *”det är väl smidigt och bekvämt av samma anledning som vuxna kör bil”* (kommunintervju 36). En annan aspekt som framhålls för att förklara A-traktorernas växande popularitet handlar om att det skapar nya sociala ytor för unga att umgås med varandra på, där vuxna inte alltid har full insyn. Det är också en fråga om socioekonomi menar många, och pekar på att föräldrarnas inkomster avgör vilka ungdomar som har råd att köra A-traktor eller inte, *”det har snarare blivit en hushållsfråga”* (kommunintervju 20) och att konflikter ibland uppstår mellan ungdomar kring frågor om ersättning för bensin och parkeringsavgifter.

Sammantaget bidrar intervjuerna med att visa hur kommunala planerare har olika och skilda uppfattningar om sambandet mellan kollektivtrafikens utveckling och ökningen av A-traktorer. Även om en tredjedel av dem uppger att det finns någon form av samband, är det få som kan beskriva detta på ett tydligt eller konsistent sätt. Osäkerheten är stor, och många lyfter fram alternativa förklaringar som rör kultur, frihet, bilnormer, socioekonomiska villkor osv. Det som framträder tydligast är att A-traktorer ses som ett komplex socialt och mobilitetsmässigt fenomen, snarare än en direkt följd av kollektivtrafikens tillgänglighet. Sambanden, där de finns, tycks vara lokalt situerade och svagt formulerade. För de flesta planerare handlar ökningen inte om bristande kollektivtrafik, utan om att A-traktorn erbjuder frihet,

identitet och flexibilitet i en vardag som kollektivtrafiken oavsett dess kvalitet inte kan konkurrera med för många unga.

Avslutande diskussion

A-traktorns utveckling under det senaste decenniet belyser flera centrala frågor om mobilitet, landsbygdspolitik och ungas förutsättningar i dagens Sverige. Resultaten i detta kapitel visar att fenomenet är mångdimensionellt, djupt förankrat i landsbygdens mobilitetsvillkor, och i hög grad påverkat av samtida ungdomskultur. Samtidigt framkommer att sambandet mellan A-traktorernas ökade utbredning och utvecklingen av kollektivtrafiken är svagare och mer komplext än vad som ofta framställs i offentlig debatt.

Om än att antalet A-traktorer ökar i nästan hela landet visar detta kapitel att A-traktorer i huvudsak ska förstås som ett landsbygdsfenomen, både i termer av mobilitet och som en kulturell nödvändighet. Statistiken visar tydligt att A-traktorer främst är ett landsbygdsfenomen. Kommuner med högst förekomst återfinns i glesa delar av landet, ofta med stora geografiska avstånd och begränsade kollektivtrafiksystem. Detta överensstämmer med tidigare forskning om landsbygdsungdomars mobilitet, där avstånden mellan hem, skola, fritidsaktiviteter och arbete ofta skapar behov av egen transport långt innan bilkörkortsåldern (Youth2030 Movement, 2024). A-traktorn fyller i detta sammanhang en funktion som kollektivtrafiken inte kan ersätta, inte nödvändigtvis för att kollektivtrafiken har utvecklats negativt, utan för att den är strukturellt begränsad och oförmögen att tillgodose mobilitetsbehoven i glesbefolkade områden (jfr. Transportstyrelsen, 2024). A-traktorns roll som kulturellt och identitetsskapande objekt förstärker dess betydelse. Forskning om ungdomskultur visar att A-traktorer inte bara är fordon, utan fungerar som sociala rum, estetiska uttryck och praktiker som förankrar unga i en regional och rural identitet (Alemir et al., 2023; Mis, 2019). För många ungdomar innebär A-traktorn både frihet och samhörighet, två dimensioner som kollektivtrafiken inte kan erbjuda på samma sätt, oavsett dess utbud.

I den offentliga debatten har vissa debattörer (M Sverige 2025; SVT 2025) ibland velat se A-traktorernas ökning som en direkt följd av försämrad kollektivtrafik, men resultaten i detta kapitel visar att en sådan

förklaringsmodell är otillräcklig. Den statistiska analysen visar endast ett svagt positivt samband mellan ökad hållplatsnärlighet och ökat antal A-traktorer, och intervjuerna med kommunala planerare visar en tydlig osäkerhet kring sambandet. Flera planerare framhåller att ökningen snarare bör förstås som ett resultat av kulturella trender, socioekonomiska möjligheter osv. vilket ligger i linje med tidigare forskning som beskriver motorburen ungdomskultur som starkt präglad av normer, symboliska praktiker och vardagliga behov av frihet (O'Dell, 2001; Jøelsson, 2015; Selander & Wallhagen, 2023). A-traktorns roll i ungdomars sociala liv, som mötesplats, uttryck för självständighet och del av en regional identitet, innebär att dess popularitet inte enkelt kan reduceras till kollektivtrafikens funktioner eller brister.

En av de viktigaste slutsatserna är att A-traktorernas utveckling är starkt strukturellt kopplad till kommuntyp utifrån SKR:s indelning. A-kommuner (storstäder och förorter) uppvisar låg och stabil förekomst, B-kommuner ett mellanläge, och C-kommuner (landsbygd och mindre städer) en markant ökning. Samtidigt har inte kollektivtrafiken utvecklats på ett sätt som kan förklara A-traktorernas ökning.

Detta illustrerar något mer grundläggande: att mobilitetssystemet i Sverige är starkt segmenterat mellan urbana och rurala områden (jfr. Sveriges kommuner och regioner, 2022). Där urbana miljöer präglas av täta, integrerade transportlösningar, är landsbygden i större utsträckning beroende av bilburna lösningar och privat mobilitet. På så sätt kan ökningen av A-traktorer bäst förstås som en förstärkning av redan etablerade mobilitetsregimer snarare än som ett resultat av kollektivtrafikens förändringar.

För kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter innebär resultaten att A-traktorer behöver förstås som en del av ett differentierat transportlandskap. Särskilt i glesa regioner bör planeringen utgå från att A-traktorer är ett realistiskt och stabilt inslag, snarare än ett marginellt fenomen eller ett uttryck för temporära trender. Detta innebär att frågor om trafiksäkerhet, infrastruktur, parkering, hastighetsreglering och samspel mellan lätta personfordon och andra trafikslag kommer att vara fortsatt centrala. Samtidigt behöver planeringen beakta att A-traktorkulturen spelar en viktig social roll. En ensidig problemorienterad diskussion riskerar att missa denna dimension och försvåra

möjligheterna att föra en konstruktiv dialog med ungdomar som använder A-traktorer. Ett mer utvecklat kunskapsunderlag om hur unga använder och upplever A-traktorer och hur dessa fordon relaterar till identitet, sociala relationer och livschanser skulle kunna stärka framtida mobilitetspolitik. Här behövs mer forskning i framtiden, inte minst kopplat till hur samhällsplanering för A-traktorer ska utformas.

A-traktorernas framväxt kan ses som en spegling av flera samtida processer: ökade regionala skillnader, omförhandlingar av ungdomars självständighet, förändrade bilnormer och en växande diskussion om hållbar mobilitet. I detta landskap fungerar A-traktorn både som ett uttryck för frihet och som en utmaning ur trafiksäkerhets- och klimatperspektiv. Den är varken entydigt ett problem eller en lösning utan ett komplext fenomen som kräver nyanserad analys och en planering som både ser till struktur och kultur. Den övergripande slutsatsen är att A-traktorernas ökade utbredning inte kan förstås som ett direkt resultat av kollektivtrafikens utveckling, utan måste ses i ljuset av bredare samhälleliga trender och landsbygdens mobilitetsvillkor. Detta innebär att framtida planering bör rikta fokus mot en helhetsförståelse av ungdomars mobilitet, där kollektivtrafik, bilburna färd sätt, sociala praktiker och geografiska strukturer alla spelar samman och formar ungas vardagsliv.

Referenser

- Alemir, S., Giritli Nygren, K., & Nyhlén, S. (2023). *EPA (aka A-Traktor) girl greasers in Sweden: Girlhood in motion?* *YOUNG*, 31(1), 73–86.
- Andersson, I. (2024a). A-traktor. I Mukhtar-Landgren, D; Berglund-Snodgrass, L; & Ringvall-Sundqvist, S. (red) *ORDBOK: för framtidens resande i städer*, Lund: Lunds universitet.
- Andersson, I. (2024b). Mopedbil. I Mukhtar-Landgren, D; Berglund-Snodgrass, L; & Ringvall-Sundqvist, S. (red) *ORDBOK: för framtidens resande i städer*, Lund: Lunds universitet.
- Joelsson, T. (2015). Breaking bored: Negotiating spatial boredom and masculinity in the Volvo greaser culture. *Gender, Place & Culture*, 22(9), 1252–1268.

- Mis, C. (2019). *Tjejer med smak kör Volvo med flak: En etnografisk studie om femininitet och flickskap inom A-traktorkultur* (Magisteruppsats i genusvetenskap). Stockholms universitet.
- M Sverige. (2025). *M Sverige välkomnar EU:s beslut om A-traktorer*. Riksförbundet M Sverige, 25 mars.
- O'Dell, T. (2001). Raggare and the panic of mobility: Modernity and hybridity in Sweden. I D. Miller (Red.), *Car cultures* (ss. 105–132). Berg.
- Selander, H., Wallhagen, M., & Friis, H. (2023). *Unga förare med A-traktor och mopedbil: Utbildning, riskmedvetenhet och trafiksäkerhet* (VTI rapport 2023:6). Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- SCB (2024). *Befolkning i kollektivtrafknära läge. År 2014 - 2023*. Statistikdatabasen.
- Sveriges kommuner och regioner (2022). *Kommungruppsindelning. Sveriges Kommuners och Regioners kommungruppsindelning 2023*. Sveriges kommuner och Regioner.
- Sveriges riksdag 2021/2022:1477. *Ökad trafiksäkerhet kring A-traktorer och mopedbilar*. Motion till Trafikutskottet.
- Sveriges riksdag 2025/2026:3021. *Höjd hastighet för A-traktorer*. Motion till Trafikutskottet.
- SVT (2025). *Ingen höjd åldersgräns för A-traktor*. SVT nyheter, 25 mars.
- Trafa (2024). *A-traktorer, antal registrerade (i trafik plus avställda) per kommun. Åren 2009–2023*. Vägtrafikregistret.
- Trafikverket (2020). *Gemensam inriktning för säker användning av fyrhjulingar, mopedbilar, traktorer och motorredskap 2019*. Trafikverkets publikationer; 2020:055.
- Transportstyrelsen (2023). *Regelverk för A-traktor: Förändringar och trafiksäkerhetskrav*. Transportstyrelsen.
- Transportstyrelsen (2025). *A-traktor*. [<https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/fordon/fordonsregler/regler-for-olika-fordonslag/a-traktor/>, besökt 2025-11-21.]

Wallhagen, M. & Selander, H. (2023). *Unga förare i A-traktorer och mopedbilar - påverkan på trafiksäkerheten. Litteraturgenomgång, polisintervjuer och olycksdata* (VTI resultat 2023:8). Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Youth2030 Movement (2024). *Unga röster från Sveriges landsbygder: Utmaningar, lösningar och möjligheter*.

Kapitel 9. Om samverkan i forskningen: erfarenheter från referensgruppsarbete

Ida Andersson & Brita Hermelin

Sammanfattning

Detta kapitel reflekterar över samverkan mellan forskning och praktik genom erfarenheter från arbetet med projektets referensgrupp. Samverkan har varit ett genomgående tema i antologin, både som empiriskt studieobjekt i relation till regional kollektivtrafik och som organisatorisk princip för forskningsprojektet genom att arbeta med en referensgrupp jämte forskningen. Kapitlet tar sin utgångspunkt i en iakttagelse av att referensgrupper är vanliga i samhällsorienterad forskning, men att det saknas mer utvecklade metodologiska resonemang kring deras funktion, värde och organisering. Med inspiration från teorier om transdisciplinär kunskapsproduktion diskuteras referensgruppen som en arena där forskningens analytiska och teoretiska perspektiv möter praktikens erfarenhetsbaserade kunskap. Kapitlet visar hur dialogen mellan forskare och praktiker bidragit till att utveckla systemkunskap, målkunskap och transformationskunskap i projektet, samtidigt som forskningens självständighet och ansvar enligt god forskningssed upprätthållits. Referensgruppen har fungerat som bollplank i frågor som rört forskningsdesign, val av fall, tolkning av resultat samt strategier för spridning och nyttiggörande av resultat.

Genom att sammanfatta referensgruppsdeltagarnas egna reflektioner synliggör kapitlet hur deltagandet bidragit till kompetensutveckling, nya nätverk och fördjupade kunskaper. Samtidigt pekas organisatoriska faktorer ut som avgörande för referensgruppens värdeskapande, såsom tydlig struktur, regelbundenhet, förberedande material och respekt för deltagarnas tid. Kapitlets slutsats är att referensgruppsarbete med fördel kan förstås som en transdisciplinär kunskapsprocess, där formerna för samverkan är avgörande för forskningens relevans och samhälleliga genomslag. Därmed knyter kapitlet samman antologins tematik kring styrning, samverkan och kunskap och pekar fram mot behovet av mer reflekterade och systematiserade former för samproduktion av kunskap i forskning om komplexa samhällsutmaningar.

Inledning

Samverkan mellan olika aktörer och på olika nivåer har varit ett återkommande tema för forskningen i vårt projekt, där vi bland annat har försökt förstå hur RKM, kommuner och andra aktörer samverkar med varandra för att hitta lösningar för regional kollektivtrafik och förmåga att planera för hållbara persontransporter (se kapitel 1). Samverkan har även varit en modell för projektets organisation, där forskningen under arbetets gång har fört dialoger med en referensgrupp bestående av personer med olika kompetenser inom forskning och praktik med relevans för regional kollektivtrafik.

Att arbeta med en referensgrupp i ett forskningsprojekt är mycket vanligt. Inte sällan ställer forskningsfinansiärer krav på att det ska finnas med en referensgrupp i ett projekt för att finansiering ska beviljas. Emellertid är det vår erfarenhet att det saknas mer precisa specificeringar av vad referensgrupper förväntas bidra med. Mer generellt tycks det råda enighet om att en referensgrupp ska bidra med kvalitetssäkring, omvärldsbevakning och nyttiggörande av forskning hos olika samhällsaktörer. Referensgrupper kan betraktas som dialogpartners snarare än samverkanspartners som kopplar till principen om forskningens självständighet, som innebär att forskarna är fria att formulera egna, självständiga frågeställningar, samt sprida forskningsbaserade resultat. Detta är en frihet som är kopplad till forskarnas ansvar att följa, värna och främja god forskningssed (Vetenskapsrådet, 2024).

Den extensiva praktiken med att organisera referensgrupper kopplat till forskningsprojekt är sålunda i obalans med avsaknaden av texter om metod och forskningsdesign som resonerar om detta. Det har motiverat oss att skriva det här kapitlet som syftar till att lyfta fram och diskutera några grundläggande principer för vad en referensgrupp kan vara och vilka värden det kan skapa. Det här kapitlet bygger på erfarenheter som medlemmar i referensgruppen har delat med sig av samt forskarnas reflektioner och erfarenheter. Vi hoppas att den här beskrivningen av dialoger med en referensgrupp som vi upplevt har bidragit till en givande kunskapsprocess kan inspirera och nyttjas av både forskare och praktiker i framtida arbeten med referensgrupper i forskning.

I det här projektet har vår referensgrupp utgjorts av fem personer: Två forskare och tre praktiker. Det är praktikernas roll och perspektiv i referensgruppen som vi fokuserar på här. Tillsammans representerar de en intresseorganisation samt offentlig sektor (från regional respektive nationell nivå). De har kunskap om kollektivtrafikbranschen, regional planering av kollektivtrafik samt statens roll i kollektivtrafikplanering. Referensgruppen har utgjort ett bollplank för forskarna och en resurs för olika frågor som dykt upp under projektets gång. Detta har exempelvis berört frågor om datainsamling som val av fallstudieområde eller personer att intervjua, tolkning av resultat och analys i relation praktiken, och strategier kring spridning av projektets resultat och publikationer.

Ett litet men konkret exempel på hur referensgruppen har påverkat projektet handlar om denna antologi, där referensgruppen framförde övertygande argument om värdet för praktiker att även distribuera antologi i tryckt format och inte bara elektroniskt vilket var planen från början. Som en av referensgruppsdeltagarna sa ”om den här boken kan ligga på ett bord hos oss på jobbet, så att man kan bläddra i den, då är det mycket större chans att folk läser den än om den bara finns digitalt någonstans på webben”. Sagt och gjort, efter den diskussionen med referensgruppen beslutade vi om att även trycka antologin för att möjliggöra olika slags spridning av resultaten.

Referensgrupper och transdisciplinär kunskap

Att samverka mellan forskning och praktik på detta sätt i en referensgrupp kan ses i ljuset av en bredare diskussion kopplad till perspektiv på transdisciplinär kunskap (Mobjörk, 2010; Pohl, Krütli och Stauffacher 2017). Inte minst inom frågor som rör komplexa samhällsutmaningar, likt utvecklingen av kollektivtrafik där många aktörer och samband ingår, behövs olika typer av kunskap. Transdisciplinär kunskap är en form som har definierats i kontrast till kunskap som skapas genom mångvetenskap och tvärvetenskap. *Mångvetenskap* innebär att flera discipliner är med och studerar en fråga, men ofta var för sig och sen jämför man resultaten mellan varandra. Detta ger en bred förståelse för olika frågor, men har inte någon direkt koppling till hur forskningen genomförs. *Tvärvetenskap* innebär att forskare från olika

områden i interaktiva processer formulerar forskningsproblem och metoder att studera dessa tillsammans. Detta kan leda till fördjupade och integrerade forskningsresultat. Emellertid har varken mångvetenskapligt eller tvärvetenskapligt forskningsdesign en inbyggd relation till samhälleligt nyttiggörande.

I kontrast till detta handlar *transdisciplinär forskning* om hur kunskap skapas genom att forskares kunskap och det som kan benämnas praktikens kunskap integreras. Det kvarstår att kunskapsprocessen i stora drag följer forskningens arbetssätt. Transdisciplinär forskning involverar forskare från ett eller flera ämnen samt praktiker från olika samhällssektorer. Genom att göra praktikens kunskap till en komponent i forskningsprocessen stödjer det möjligheten att komma fram till resultat som uppfattas vara meningsfulla och möjliga att nyttiggöra inom sin organisation som en del av i samhället. På så sätt har den transdisciplinära forskningen en potential att skapa kunskap som är meningsfull för praktiken såväl som för forskning och akademi.

Mobjörk (2010) gör en schematisk uppdelning mellan mångvetenskap, tvärvetenskap och transdisciplinär kunskap utifrån dimensionerna samverkan och moment för samverkan som sammanfattas i tabell 1. I den här tabellen skiljer vi ut olika samverkansformer som omfattar dialoger och utbyten som i grunden handlar om att kommunicera med varandra. Detta ingår även i samarbeten genom vilket man dessutom genomför forskningssteg tillsammans. Den transdisciplinära forskningen kan genomföras genom olika samverkansformer som dialog och eller som samarbete.

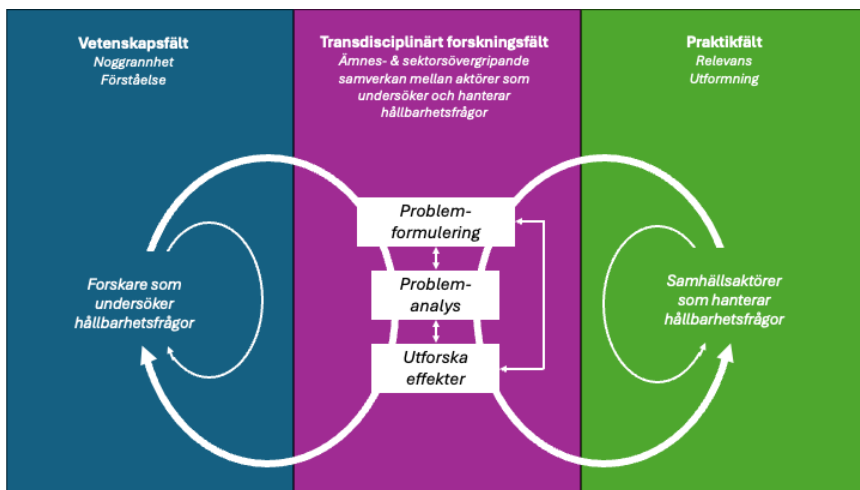
	Mångvetenskap	Tvärvetenskap	Transdisciplinär kunskap
Typ av samverkan	Dialog och utbyten mellan forskare i olika discipliner.	Samarbete mellan forskare från olika discipliner, gemensamma problem och metoder	Dialog och samarbeten mellan forskare och praktiker
Hur samverkan motiveras och integreras i forskningen	Mot slutet av ett projekt görs en syn-tes	Både instrumentell och kritisk. Samarbetet är en del av forskningsdesignen. Syftar till att skapa gemensam förståelse av problem.	

Tabell. 1 Olika sätt att förstå samarbete över ämnes- och sektorsgränser i forskning (efter Mobjörk, 2010, sid 868).

Inom transdisciplinära perspektiv är det viktigt att betona att lärandet och utbytet mellan forskning och praktik inte är en envägskommunikation dvs. att ett transdisciplinärt perspektiv endast ska säkerställa att forskningen är till nytta för praktiken. Snarare är det en mer komplex och cyklisk relation där ett transdisciplinärt lärande och utbyte sker i mötet mellan forskare och praktiker, mellan forskare och forskare, och mellan praktiker och praktiker och olika typer av kunskaper. Pohl, Krütli och Stauffacher (2017) beskriver transdisciplinär kunskapsproduktion som en process där vetenskapens och praktikens sätt att tänka möts. Forskningen rör sig då mellan olika typer av kunskap:

- att förstå vad problemet handlar om (systemkunskap),
- att diskutera vad vi vill uppnå (målkunskap),
- och att utveckla vägar framåt (transformationskunskap)

Det är också viktigt att betona att utvecklingen av olika slags kunskap i en transdisciplinär miljö är kontinuerlig och cyklisk, och inte sker vid enstaka tillfällen som följer en strikt linjär progression. Förhållandet mellan praktik och akademi i en transdisciplinär forskningsprocess kan illustreras genom figur 1:



Figur 1. Den transdisciplinära forskningsprocessen (efter Pohl, Krütli & Stauffacher 2017).

Utifrån figur 1 kan det faktiska mötet mellan forskargruppen och referensgruppen sägas ske i den mittersta delen av figuren, det transdisciplinära fältet. Rent praktiskt har det inom vårt forskningsprojekt skett genom projektets referensgruppsmöten som har genomförts två gånger per år, cirka 90 minuter per möte. Mötena har organiserats online för att underlätta schemaläggning och minimera behovet av resor. Majoriteten av såväl forskare som praktiker har deltagit vid varje möte. Som en del i förberedelserna inför varje referensgruppsmöte har det senaste avsnittet av podcasten ”Kollektivtrafikpodden” (se kapitel 1) producerats och gjorts tillgänglig. Podcasten har på så sätt bidragit till att rama in diskussionerna vid referensgruppsmötena tematiskt, men även gett referensgruppens medlemmar möjlighet att påminna sig om projektets inriktning mellan varje möte. I slutet av projektet organiserades en avslutande tvådagars-workshop där referensgruppen deltog tillsammans med ett antal inbjudna forskare med kompetens i ämnet. På workshopen diskuterades projektets övergripande resultat och hur det kan förstås i en vidare kontext kopplat till planering för hållbar mobilitet. Det var vid detta tillfälle som frågan om det transdisciplinära arbete som legat till grund för referensgruppens arbete uppmärksammades och inspirerade till detta kapitel.

Referensgruppens erfarenheter

Som avslutning på våra dialoger med referensgruppen har vi skickat ut några frågor om deras erfarenheter. I det här avsnittet sammanfattar vi deras svar.

Fråga ett handlar om hur deltagandet har påverkat deras kompetens inom sitt arbete som rör frågor kring kollektivtrafik. I svaren ingår att betona att man har breddat och fördjupat sina perspektiv, antingen genom att jämföra sig över nationella system i Norden eller genom nya kunskapsperspektiv. Projektet har även bidragit till nya nätverk både med akademiker och andra praktiker. Utifrån arbetet med referensgruppen har nya projektsamarbeten formats. Vidare har projektets tidsperspektiv, som innebär att följa implementeringen av kollektivtrafiklagen och dess konsekvenser för omskalning över en längre tid, varit uppskattat. Den avslutande workshopen lyfts särskilt fram som ett sätt att ”knyta ihop säcken” kring projektets frågor och att förankra forskningens resultat med praktiken.

Fråga två handlar om hur de upplever att de har kunnat bidra till forskningsprojektet. I svaren på den här frågan har man reflekterat över dynamiken som uppstår då det konkreta praktiska perspektivet möter forskningens mer abstrakta modeller. Detta uppfattas vara till ömsesidig nytta, särskilt när praktiken har erfarenheter från olika geografiska kontexter som kontrasterar och kompletterar den geografi som forskningen studerar. Vidare kan praktiken bidra med kritisk blick på insamlat empiriskt material och därmed att trovärdigheten för forskningsresultaten stärks, och att forskningen blir relevant för praktiker.

Fråga tre handlar om medskick till framtida referensgrupper. En reflektion om att dialogerna har präglats av ömsesidigt intresse mellan forskning och praktik, är värd att betona och som kan bidra till en grund för fortsatt nyttja ”varandras” kunskaper inom forskning och inom praktik. Referensgruppsdeltagare menar att det blir intressant att vara med i de fall man uppfattar att forskarna är ”grundade” i sakfrågan och tydliga med organiseringen för referensgruppsmöten. Detta är nödvändigt för att man kan motivera den tid som man bidrar med till projektet och för att det inte ska störa planeringen av sitt arbete. Andra medskick handlar om den praktiska organiseringen av gruppens arbete.

Podcastens funktion för att ”påminna” referensgruppen om projektets kärnfrågor inför varje möte, samt strukturen med förberedande frågeställningar inför varje lyfts särskilt fram. Kombinationen av kortare digitala möten under projektets gång och ett längre avslutande fysiskt möte närmare projektavslut framhålls som ett lyckat koncept.

Avslutande reflektioner

I det här kapitlet har vi (1) noterat obalansen mellan rutinen att organisera för referensgrupper i forskningsprojekt och avsaknad av metoddiskussion om detta; (2) föreslagit ett perspektiv för transdisciplinär forskning kan vara ett stöd för hur man organiserar för en referensgrupp; samt (3) sammanfattat erfarenheter från referensgruppen inom vårt forskningsprojekt om kollektivtrafik.

En viktig slutsats är att referensgruppens arbete i detta projekt med fördel kan förstås genom ett transdisciplinärt kunskapsperspektiv. Med utgångspunkt i Mobjörks distinktion mellan mångvetenskap, tvärvetenskap och transdisciplinär kunskap (Mobjörk, 2010) visar kapitlet hur dialogen mellan forskare och praktiker har bidragit till att integrera olika kunskapsformer snarare än att enbart utbyta färdiga resultat. Referensgruppen har därmed fungerat som en arena där praktikens erfarenhetsbaserade kunskap och forskningens analytiska och teoretiska perspektiv möts och ömsesidigt berikar varandra.

En ytterligare slutsats är att formerna för organisering är avgörande för referensgruppens värdeskapande. Tydlig struktur, förberedande material, regelbundenhet och respekt för deltagarnas tid framstår som centrala förutsättningar för ett ömsesidigt lärande. I detta avseende har kombinationen av återkommande digitala möten, en gemensam kommunikativ ram genom podcasten samt en avslutande fysisk workshop varit särskilt framgångsrik. Det möjliggjorde både kontinuitet över tid och fördjupning i projektets slutskede.

Även om det här har varit kortfattat hoppas vi att texten kan inspirera till fördjupade analyser om hur referensgrupper organiseras och hur detta kan bidra till kunskap som är framtagen på forskningsgrund. För detta utgör perspektivet på transdisciplinär kunskap en användbar utgångspunkt i samspel med perspektiv på vetenskapligt grundad

forskning som kan vara tvärvetenskaplig, mångvetenskaplig eller inom disciplinära områden. De här olika kunskapsformerna ska betraktas som ömsesidigt berikande. Det kvarstår emellertid att den transdisciplinära kunskapen förtjänar extra uppmärksamhet i de fall forskning syftar till nyttiggörande. I det här sammanhanget är det meningsfullt att kodifiera erfarenheter från referensgrupper och därmed sprida erfarenheter från dessa till gagn för forskningens påverkan på samhällsutvecklingen.

Referenser

- Mobjörk, M. (2010). Consulting versus participatory transdisciplinarity: A refined classification of transdisciplinary research, *Futures*, 42: 866–873.
- Pohl, C.; Krütli, P. & Stauffacher, M. (2017). Ten Reflective Steps for Rendering Research Societally Relevant, *GAIA*, 26(1): 43–51.
- Vetenskapsrådet (2024). *God forskningssed*, VR2405, Vetenskapsrådet: Stockholm, 1–122.

Kapitel 10. Avslutande diskussion: Tio år med regionala kollektivtrafikmyndigheter

Ida Andersson

Sammanfattning

I detta kapitel sammanfattas antologins samlade bidrag och placerar resultaten från forskningsprojektet om regional kollektivtrafik i ett bredare teoretiskt och policyrelevant sammanhang. Utgångspunkten är att införandet av kollektivtrafiklagen innebar en omfattande institutionell reform där ansvar och planeringsmandat för kollektivtrafiken omskalades från kommunal till regional nivå, genom etableringen av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM). Kapitlet visar att reformen bör förstås i relation till bredare processer av regionalisering, europeisering och ökade krav på samordning kring hållbar utveckling.

Med stöd i perspektiven omskalning och samverkan analyseras hur kollektivtrafikens styrning har förändrats i praktiken. Antologin visar att den regionala nivån stärkts strategiskt, särskilt i frågor kopplade till tillväxt, regionförstoring och klimatmål, medan genomförandet fortsatt är starkt beroende av kommunala insatser, inte minst inom fysisk planering, välfärdstjänster och tillgänglighet. Detta har skapat ett icke-hierarkiskt styrningslandskap i flera nivåer där samverkan framstår som en nödvändighet snarare än ett val, men också som en källa till fragmentering, otydligt ansvar och resurskrävande processer.

Vidare identifieras en tydlig spänning mellan tillväxtpolitiska och välfärdspolitiska logiker i kollektivtrafikens planering. Regionförstoringstrategier prioriteras ofta, medan social hållbarhet, landsbygdens villkor och rättvis tillgång till mobilitet i högre grad hanteras lokalt och sällan operationaliseras i regionala mål. Avslutningsvis diskuteras statistikens och indikatorernas roll i styrningen, där bristande datakvalitet och förenklade mätetal riskerar att osynliggöra kollektivtrafikens komplexa samhällsuppdrag. Kapitlet avslutas med policyrekommendationer som betonar behovet av bättre samordning, tydligare ansvarsfördelning och stärkt analytisk kapacitet snarare än nya organisatoriska reformer.

Inledning: från reform till styrningslandskap

När kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012 innebar den en av de mest genomgripande institutionella förändringarna av svensk kollektivtrafik i modern tid (SFS 2010:1065). Genom länsvisa etableringar av 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) omfördelades ansvar, planeringsmandat och politisk styrning från kommunal nivå till regional nivå i Sveriges län. Reformen kan inte ses som isolerad, utan präglades av bredare förändringar i den svenska förvaltningsmodellen, bland annat kopplat till regionalisering, europeisering och ökade krav på samordning kring hållbar utveckling, tillväxt och klimatomställning. Detta är något som flera av kapitlen i denna antologi har beskrivit. Genom reformen har kollektivtrafikens dubbla samhällsuppdrag accentuerats; dels har kollektivtrafikens funktion i välfärdssamhället betonats, framför allt i de relationer där den allmänna och särskilda kollektivtrafiken har separerats (mellan RKM och kommunerna) (se kapitel 4 och 7), dels har kollektivtrafikens funktion som ett strategiskt verktyg för regional utveckling förtydligats (se kapitel 3 och 6). Sammantaget innebär båda dessa uppdrag att kollektivtrafiken kan kopplas samman med vidare strategier för hållbar utveckling samt ett ökat behov av såväl inomregionalt som mellan-regionalt samarbete mellan RKM och andra samhällsaktörer.

Denna antologi har haft som övergripande syfte att beskriva några av de effekter implementeringen av kollektivtrafiklagen har haft för den offentliga sektorns samlade förmåga att planera för kollektivtrafik i praktiken (se kapitel 1). Med utgångspunkt i ett forskningsprojekt om ”10 år med RKM” har antologins författare beskrivit hur den nya lagen påverkat RKM:s organisering, gett kommunerna nya roller och påverkat landsbygders villkor. Vidare diskuteras hur statistik och styrning påverkar hur kollektivtrafiken uppfattas samt hur specifika mobilitetspraktiker (ex.vis pendling och skolresor) och strategiska dokument kommit att forma kollektivtrafiken i ett nytt flernivåbaserat styrningslandskap. Detta avslutande kapitel sammanfattar antologins samlade bidrag, och har som ambition att placera forskningsprojektets resultat i ett bredare teoretiskt sammanhang, samt att diskutera vilka lärdomar som kan dras från projektet för framtida policy och planering.

Det kan därför inledningsvis vara på sin plats att kortfattat upprepa att den teoretiska analysen tar sin utgångspunkt i två övergripande perspektiv: omskalning (Keating, 2017) och samverkan (Healy, 1997). Omskalning har använts för att förstå hur ansvar, uppgifter och problemformuleringar har flyttats mellan olika planeringsskalor och nivåer i samband med inrättandet av RKM, och hur detta har påverkat kollektivtrafikuppdraget (se kapitel 1 för översikt). Samverkansperspektivet har använts för att analysera hur styrning i praktiken sker genom olika aktörskonstellationer, förhandlingar och kombinationer av formella och informella styrmedel. Sammantaget erbjuder dessa perspektiv på omskalning och samverkan en fördjupad förståelse av kollektivtrafikens roll i dagens samhällsbyggande bortom enskilda organisatoriska lösningar och tekniska åtgärder.

Antologins samlade bidrag: vad vet vi nu?

Antologins olika kapitel visar sammantaget att inrättandet av RKM har haft långtgående konsekvenser för hur kollektivtrafik planeras, styrs och motiveras i Sverige. Samtidigt finns det varierande geografiska förutsättningar för att planera för kollektivtrafik och RKM arbetar delvis också olika i olika län. Det är tydligt att de olika länen organiserat RKM på olika sätt, utifrån olika styrningslogiker, där vissa funktioner och perspektiv stärkts medan andra blivit mer otydliga eller nedprioriterade. I detta avsnitt sammanfattas de mest centrala slutsatserna tematiskt:

Omskalning skapar behov för (ännu) mer samverkan

En grundläggande slutsats är att införandet av RKM inneburit en tydlig omskalning av strategiskt ansvar för kollektivtrafiken. Den regionala nivån har fått ett uttalat mandat att formulera mål, strategier och långsiktiga inriktningar genom trafikförsörjningsprogrammen, precis som lagen avsåg (se kapitel 2), men att organiseringen av den regionala nivån ser olika ut i olika delar av landet (se kapitel 3). Detta har stärkt kollektivtrafikens koppling till andra ansvarsområden regioner har att hantera, såsom regional utveckling som kopplar till tillväxt och klimatmål. Samtidigt visar antologin att denna ”utskalning” varit ganska selektiv och lämnat vissa frågor ”bakom sig”. Vissa nyckelfrågor som

social hållbarhet och landsbygdsfrågor fått en mer underordnad roll i många avseenden (se kapitel 6 och 7). Centrala förutsättningar för kollektivtrafikens funktion såsom fysisk planering, markanvändning, särskild kollektivtrafik och många välfärdsrelaterade åtgärder är planeringsansvar som ligger kvar på kommunal nivå (se kapitel 4). Resultatet är således ett planeringssystem där det strategiska ansvaret är regionaliserat, men där genomförandekapaciteten är beroende av samarbete mellan aktörer på både lokal och regional nivå, med olika geografisk räckvidd och politiskt mandat, men med ett icke-hierarkiskt inbördes förhållande (se kapitel 3). Detta skapar en inneboende spänning mellan regionala mål och lokala prioriteringar, och gör kollektivtrafikplanering till en fråga om förhandling och förmåga till samplanering, snarare än styrning i strikt mening.

En annan slutsats handlar om att de framväxande samverkansstrukturer som följt i reformens kölvatten tillsammans har skapat ett fragmenterat institutionellt landskap för kollektivtrafikplaneringen att navigera i. Kollektivtrafikens styrning i Sverige förutsätter samverkan, och för att överbygga fragmenteringen framgent kommer ytterligare samverkan med lokala, regionala och nationella aktörer behövas. Detta gäller oavsett om RKM är organiserade som regionala myndigheter, hybridlösningar eller kommunalförbund (kapitel 2 och 3). Enskilda kommuner är centrala aktörer för samtliga RKM:er, med roller som sträcker sig från samverkanspart och remissinstans till finansär, beställare och planeringsaktör vilket påverkar kollektivtrafikens utveckling (kapitel 4). Även andra aktörer som RKM:er i närliggande län, trafikoperatörer och Trafikverket kan ha olika roller som påverkar kollektivtrafikplaneringen. Förutom horisontella relationer med kommuner är förhållandet till andra RKM:er i grunden också icke-hierariska, vilket innebär att samverkan ”nedåt och på tvären” bygger på samförstånd snarare än att en aktör kan styra en annan. I relation till trafikoperatörer har RKM mer makt i egenskap av beställare, medan Trafikverket är hierarkiskt överordnat RKM:erna. Samverkan framstår i detta sammanhang inte som ett idealtypiskt val, utan som en praktisk nödvändighet, då varierande grad av makt och räckvidd påverkar olika aktörers handlingsutrymme. Sammantaget innebär kollektivtrafikens institutionella utformning att ingen enskild aktör har full kontroll över systemet. Samverkan möjliggör flexibilitet och anpassning, men innebär också

risker i form av otydligt ansvar, resurskrävande processer och varierande grad av demokratisk transparens.

Kollektivtrafik mellan tillväxtpolitik och välfärd

En återkommande slutsats i antologins kapitel är att kollektivtrafiken befinner sig i ett spänningsfält mellan tillväxtpolitiska och välfärdspolitiska logiker. Regionförstoring framträder som ett dominerande strategiskt ideal i många trafikförsörjningsprogram, där snabba förbindelser i starka stråk prioriteras för att stärka arbetsmarknadsintegration och regional attraktivitet. Samtidigt lyfter flera kapitel fram hur kommuner ofta fungerar som bärare av sociala och rättvisorienterade perspektiv, exempelvis genom subventionerade biljetter, basutbud och satsningar på lokal tillgänglighet (se bland annat kapitel 4, 6 och 7). Denna dubbelhet skapar målkonflikter som inte alltid hanteras explicit, utan som ibland reduceras till döljs genom olika skarpa målformuleringar och tillgång som ibland reduceras till enskilda mätetal och förklarade men specifika målsättningar (kapitel 5). Ekonomisk effektivitet och konkurrenskraft gentemot bilen ges ofta företräde i strategiska dokument, medan frågor om social hållbarhet och likvärdig tillgång till kollektivtrafik/resande sällan operationaliseras i genom tydliga mål.

Antologin visar också att inrättandet av RKM fått olika konsekvenser i olika geografiska kontexter. I storstadsnära och tätbefolkade län finns relativt goda förutsättningar för att realisera regionförstöringsambitioner genom kollektivtrafik. I befolkningsmässigt glea län med stor landsbygd framträder i stället kollektivtrafikens begränsningar tydligare. Basutbud, närtrafik och speciallösningar blir centrala, ofta till höga kostnader och med osäker långsiktighet (kapitel 4, 6 och 7). I detta sammanhang blir ungdomars mobilitet och framväxten av alternativa mobilitetsformer, såsom A-traktorer, intressanta. En vanlig föreställning handlar om att den kraftiga ökningen av A-traktorer kan kopplas samman med neddragningar i kollektivtrafiken. Som kapitel 8 visar är det mer komplext än så. Ökningen av A-traktorer kan snarare förklaras genom rumsliga förutsättningar i vissa typer av kommuner än som direkta effekter av trafikneddragningar.

Slutligen belyser antologin statistikens och indikatorernas centrala roll i kollektivtrafikens styrning (kapitel 5). Mätetal och så kallade *Key*

Performance Indicators (KPI) används i stor utsträckning för uppföljning, jämförelser och beslutsfattande i regionala trafikförsörjningsprogram och andra styrdokument, utan att medföljande diskussioner om datakvalitet, jämförbarhet och tolkning förs. Behovet av statistik för kollektivtrafikens styrning matchar inte de data som finns tillgängliga, vilket skapar utmaningar för RKM:erna att följa upp sitt arbete och göra jämförelser mellan olika län. Medvetenhet om att det förhåller sig på detta sätt finns bland företrädare för RKM, men utan att några förslag på lösningar diskuteras. Statistik och KPI:er kan således inte förstås objektiva mätningar, utan resultat av organisatoriska praktiker, politiska prioriteringar och institutionella förutsättningar. Detta skapar ett styrningsmässigt dilemma: samtidigt som indikatorer är nödvändiga för strategisk styrning riskerar de att förenkla komplexa samband och osynliggöra viktiga aspekter av kollektivtrafikens samhällsroll. Att exempelvis reducera frågan om kollektivtrafikens klimatpåverkan till att bara handla om andelen fossilfritt bränsle i busstrafiken, är ett sätt som komplexitet översätts till enskilda mätetal.

Omskalning och samverkan i praktiken: lärdomar från svensk kollektivtrafik

Med utgångspunkt i projektets resultat kan införandet av RKM förstås som ett tydligt exempel på omskalning i praktiken. Reformen innebar inte en enkel upp- eller nedflyttning av ansvar, utan en omorganisation av relationer mellan nivåer och funktioner som snarare ska förstås som ”utskalning” respektive ”inskalning”. Bildandet av 21 RKM kan förstås som en rumslig omstrukturering, där den regionala nivån stärkts som nod för strategisk planering av kollektivtrafiken, samordning och genomförande av nationella mål. Samtidigt visar antologin att denna omskalning varit selektiv. Funktioner som kopplas till tillväxt, konkurrenskraft och långväga pendling har i högre grad skalats ut, medan välfärdsnära frågor, lokal tillgänglighet och social rättvisa i stor utsträckning har blivit kvar på kommunal nivå och i viss mån skalats in.

Omskalningen är också territoriellt ojämn. Län där pendlingsmönster och befolkningstäthet stödjer storregionala lösningar fungerar reformen relativt väl. I befolkningsmässigt glesa län och mindre kommuner

motverkar geografiska realiteter ambitionen att styra kollektivtrafiken genom storskaliga strategier. Detta understryker att omskalning alltid är beroende av rumsliga, materiella och sociala förutsättningar, och inte kan förstås enbart som institutionella reformer. En viktig lärdom är att omskalning av ett planeringsansvar kan vara ofullständig. RKM:erna har tilldelats strategiskt ansvar i respektive län men har samtidigt inte fått full bestämmanderätt över alla de centrala verktyg som krävs för att realisera kollektivtrafikens mål.

Antologins analyser visar att kollektivtrafikens styrning i hög grad formas i spänningsfältet mellan så kallade hårda och mjuka styrformer. Kollektivtrafiklagen fungerar som en ramlag som anger ansvar och processer, men lämnar stort utrymme för tolkning och anpassning. Detta har möjliggjort variation och lokalt anpassade lösningar, men också bidragit till fragmentering och otydlighet. Samverkan är den styrningsform som vi undersökt närmast, även om andra former för styrning förekommer. Samråd kring trafikförsörjningsprogram, informella kontakter och gemensamma projekt utgör centrala arenor för beslutsfattande. Samtidigt visar antologin att samverkan är resurskrävande och att den tenderar att gynna aktörer med stark organisatorisk kapacitet, och att många olika och parallella forum kan vara utmanade för mindre kommuner att delta i. Kombinationen av mjuka styrmedel, såsom målformuleringar och indikatorer, och hårda styrinstrument, såsom upphandling och ekonomiska ramar, skapar komplexa styrningsdynamiker. I vissa fall förstärker dessa varandra, i andra fall motverkar de gemensamma mål, exempelvis när ekonomisk effektivitet prioriteras på bekostnad av social tillgänglighet.

Antologin visar att frågor om rättvisa och legitimitet är centrala för kollektivtrafikens framtid. Regionförstöringsstrategier riskerar att förstärka sociala och geografiska ojämlikheter, genom att gynna grupper med flexibla vardagsliv och goda pendlingsförutsättningar. Samtidigt är kollektivtrafiken ofta avgörande för grupper utan tillgång till bil, särskilt i glesa områden. Ungdomars mobilitet och användningen av alternativa färdmedel som A-traktorer illustrerar tydligt hur kollektivtrafikens begränsningar får konkreta konsekvenser i vardagen. Dessa praktiker kan förstås inte enbart som ett uttryck för individuella preferenser utan kan också vara ett uttryck för transportfattigdom. Det pekar

på behovet av att beslutsfattare på olika nivåer breddar synen på mobilitet och målen för det kollektiva resandet så att det inkluderar social hållbarhet och ser till olika grupper och geografiers olika behov.

Avslutningsvis

Efter mer än tio år med regionala kollektivtrafikmyndigheter framträder bilden av ett planerings/kollektivtrafik/system som i hög grad förändrats, men som också präglas av kontinuitet och inneboende spänningar. Införandet av RKM har stärkt den regionala nivån och möjliggjort strategisk samordning, men har inte löst alla frågor om ansvar, rättvisa och genomförandekapacitet.

Kollektivtrafikens framtid avgörs inte enbart av olika typer av organisatoriska lösningar, utan av hur väl styrningen förmår hantera komplexa relationer mellan nivåer, geografier och samhällsmål. Antologins bidrag visar att kollektivtrafik bör förstås som ett långsiktigt institutionellt åtagande där omskalning och samverkan är pågående processer snarare än avslutade reformer.

Avslutande policyrekommendationer

Antologins samlade analyser pekar på behovet av att utveckla kollektivtrafikens styrning snarare än att genomföra ytterligare omfattande reformer:

- På *nationell* nivå finns ett behov av tydligare ansvar för data, uppföljning och långsiktig finansiering, samt ett klargörande av kollektivtrafikens roll kopplat till välfärd och regional utveckling.
- På *regional* nivå behöver RKM stärka sin analytiska kapacitet och utveckla mer explicita strategier för att hantera målkonflikter. Integrationen mellan kollektivtrafik och fysisk planering bör fördjupas, samtidigt som relationerna till kommunerna formaliseras utan att förlora flexibilitet.
- På *kommunal* nivå bör kommunernas ansvarstagande för social hållbarhet i kollektivtrafiken uppmärksammas. Tidig och reell samverkan i kommunala planeringsprocesser är avgörande för att

regionala strategier ska få genomslag, vilket förutsätter både resurser och politisk vilja till samverkan.

- Gemensamt för *alla nivåer* är behovet av att motverka fragmentering genom gemensamma ramverk för data, mål och uppföljning, snarare än genom nya organisatoriska omstruktureringar. En medvetenhet om det gemensamma ansvaret för kollektivtrafiken och dess starka kopplingar till bland annat fysisk planering bör stärkas, i stället för att betrakta kollektivtrafiken uteslutande som en mobilitetstjänst i ett större transportsystem med bäring på regional utveckling.

Referenser

Healy, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.

Keating, M. (2017). Contesting European Regions. *Regional Studies*, 51(1): 9–18.

SFS 2010:1065 *Lag om kollektivtrafik*.

English summary⁵

Introduction: From Reform to Governance Landscape

When the Public Transport Act was enforced in 2012, it represented one of the most substantial institutional changes in Swedish public transport in modern times (SFS 2010:1065). Through the establishment of 21 Regional Transport Authorities (RTAs), responsibilities, planning mandates, and political steering were redistributed from the municipal level to the regional level. The reform cannot be seen in isolation but was shaped by broader changes in the Swedish governance model, including regionalization, Europeanization, and increasing demands for coordination around sustainable development, growth, and climate transition. This is highlighted in several chapters of this anthology.

Through the reform, the dual societal role of public transport has been accentuated: on the one hand, emphasizing its function within the welfare state, particularly in the relationships where public transport and other transport services (such as school buses and mobility services) have been separated (between RTAs and municipalities) (see Chapters 4 and 7); on the other hand, clarifying its role as a strategic tool for regional development (see Chapters 3 and 6). Together, these roles connect public transport to broader strategies for sustainable development and increase the need for both intra-regional and inter-regional collaboration between RTAs and other societal actors.

The overarching aim of this anthology has been to describe the effects that the implementation of the Public Transport Act has had on the public sector's overall capacity to plan for public transport in practice (see Chapter 1). Based on a research project investigating "10 years with RTAs", the authors describe how the new law has affected the organization of RTAs, given municipalities new roles, and influenced rural conditions. Furthermore, the anthology discusses how statistics and governance shape the perception of public transport, and how specific mobility practices (e.g., commuting and school travel) and strategic

⁵ This summary is a translation of chapter 10.

documents have come to form public transport within a new multi-level governance landscape. This concluding chapter synthesizes these contributions and aims to situate the project's findings in a broader theoretical context, as well as to discuss lessons for future policy and planning.

The theoretical analysis is based on two overarching perspectives: *rescaling* (Keating, 2017) and *collaborative governance* (Healey, 1997). Rescaling is used to understand how responsibilities, tasks, and problem definitions have shifted across planning scales and levels due to the establishment of RTAs, and how this has affected the public transport mandate (see Chapter 1). Through collaborative governance we analyze how steering in practice occurs through actor constellations, negotiations, and combinations of formal and informal instruments. Together, these perspectives provide a deeper understanding of the role of public transport in contemporary societal development beyond individual organizational solutions and technical measures.

The Contributions of the Anthology: What Do We Know Now?

The chapters collectively show that the establishment of RTAs has had substantial consequences for how public transport is planned, governed, and justified in Sweden. At the same time, there are varying geographical conditions, and RTAs operate somewhat differently across different counties. The organization of RTAs varies according to different governance logics, where certain functions and perspectives have been strengthened while others have become less clear or deprioritized.

Rescaling Creates a Need for (Even More) Collaboration

A key conclusion is that the introduction of RTAs has led to a clear rescaling of strategic responsibility. The regional level has been given a mandate to formulate goals, strategies, and long-term directions through transport supply programs, as intended by the law (see Chapter 2), although regional organization varies (see Chapter 3). This has strengthened links to regional development, growth, and climate goals.

However, this “upscaling” has been selective, leaving some issues behind. Social sustainability and rural issues have often been given a

subordinate role (see Chapters 6 and 7). Key conditions for public transport - such as physical planning, land use, special transport services, and welfare-related measures - remain at the municipal level (see Chapter 4). The result is a planning system where strategic responsibility is regionalized, but implementation depends on collaboration between actors at different levels with non-hierarchical relationships (see Chapter 3). This creates tensions between regional goals and local priorities and makes planning a matter of negotiation rather than hierarchical control.

Another conclusion is that emerging collaboration structures have created a fragmented institutional landscape. Public transport governance requires collaboration across local, regional, and national actors. Municipalities are central actors, with roles ranging from partners and consultees to financiers and planners (Chapter 4). Other actors (i.e. neighboring RTAs, operators, and the Swedish Transport Administration) also shape planning. No single actor has full control. Collaboration enables flexibility but also leads to unclear responsibilities, resource demands, and varying levels of democratic transparency.

Public Transport Between Growth and Welfare Policies

A recurring finding is that public transport exists in tension between growth-oriented and welfare-oriented logics. Regional enlargement (in Swedish: *regionförstoring*) is a dominant strategic ideal, prioritizing fast connections to strengthen labor market integration and regional attractiveness. At the same time, municipalities often carry social and welfare-oriented perspectives, such as subsidized tickets and local accessibility measures (see Chapters 4, 6, and 7).

This duality creates goal conflicts that are often not explicitly addressed but instead simplified through measurable targets (Chapter 5). Economic efficiency and competitiveness vis-à-vis the car are often prioritized, while social sustainability and equitable access are rarely operationalized.

The anthology also shows geographical variation. In metropolitan regions, conditions for regional enlargement are favorable. In sparsely populated regions, limitations are more evident. Basic services,

demand-responsive transport, and special solutions become central, often at high cost and with uncertain long-term viability (Chapters 4, 6, and 7). Youth mobility and alternative modes such as A-tractors illustrate these dynamics. As Chapter 8 shows, the increase in A-tractors is more related to spatial conditions than to direct public transport cuts.

Finally, the anthology highlights the role of statistics and indicators (Chapter 5). Key performance indicators are widely used without sufficient discussion of data quality and interpretation. Available data often do not match governance needs, creating challenges for the RTAs. Indicators are not neutral but shaped by institutional conditions and political priorities. This creates a dilemma: indicators are necessary but risk oversimplifying complex realities by for example, reducing climate impact to the share of fossil-free fuels in busses.

Rescaling and Collaboration in Practice: Lessons from Swedish Public Transport

The introduction of RTAs can be seen as a clear example of rescaling in practice. It involved not just shifting responsibilities but reorganizing relationships between levels, in terms of scaling both “in” and “out”. The regional level has been strengthened as a strategic node, but selectively: growth-related functions have been scaled out, while welfare-related issues remain local or have increased its local connection.

Rescaling is also territorially uneven. It works better in densely populated regions than in rural ones. This highlights that rescaling depends on spatial and material conditions, not just institutional design. A key lesson is that rescaling may be incomplete: RTAs have strategic responsibility but lack control over key implementation tools.

Governance operates through a mix of “hard” and “soft” instruments. The Public Transport Act provides a framework but allows flexibility, leading to both adaptation and fragmentation. Collaboration through consultations, informal contacts, and joint projects is central but resource-intensive and favors actors with strong capacity. The combination of soft and hard instruments creates complex dynamics that can either reinforce or undermine shared goals.

The anthology also shows that issues of justice and legitimacy are crucial. Regional enlargement strategies risk reinforcing inequalities, while public transport remains vital for groups without access to cars. Mobility practices among youths and the use of alternative modes of transportation such as A-tractors illustrate how the limitations of public transport can have concrete consequences in everyday life. Such practices can both be understood as an expression of individual preferences and as an illustration of transport poverty. These findings points to the need to broaden the understanding of mobility to include social sustainability and diverse needs.

Concluding Remarks

After more than ten years with Regional Transport Authorities, public transport planning has changed significantly but is still characterized by continuity and inherent tensions. The reform has strengthened the regional level and enabled strategic coordination but has not resolved issues of responsibility, equity, and capacity to implement change.

The future of public transport depends not only on organizational solutions but on how collaborative governance contributes to manage complex relationships between levels, geographies, and societal goals. Public transport should be understood as a long-term institutional commitment where rescaling and collaboration are continuously ongoing processes.

Policy Recommendations

Based on the collective findings in this anthology, the following policy recommendations are made:

- For the **national level**: A clearer responsibility for data collection, monitoring, and long-term funding is needed, alongside policy clarifications regarding the role of public transport in welfare and regional development.
- For the **regional level**: the RTAs should strengthen their analytical capacity and develop strategies for handling goal conflicts. A continued coordination with spatial planning is recommended, and

relations with municipalities should be formalized without losing flexibility.

- For the **municipal level**: Municipal responsibility for social sustainability must be recognized. Early and meaningful collaboration with the RTA is essential for implementing regional strategies, which requires both adequate resources and political ambition.
- **Across all levels**: Reduce fragmentation of governance through shared frameworks for data collection, goal formulation, and evaluation rather than proposing new organizational reforms. Public transport should be seen not only as a mobility service but as closely linked to spatial planning and regional development.

Författarpresentationer

Ida Andersson är docent i kulturgeografi och undervisar i samhällsplanering vid Örebro universitet. Idas forskning handlar om hållbar regional utveckling, planering och policy. Hon har varit projektledare för projektet ”Omskalningens effekter för hållbar omställning. 10 år med regionala kollektivtrafikmyndigheter som samhällsbyggare”.

Linnea Eriksson är doktor i Teknik och social förändring från Linköpings universitet och senior forskare på enheten Mobilitet, Aktörer och Planering vid VTI, Statens väg och transportforskningsinstitut. Linneas forskning handlar om planering och policyprocesser för transportsystemets utveckling på lokal, regional och nationell nivå. Hon intresserar sig särskilt för arbetspraktiker, organisering och samverkansprocesser.

Malin Henriksson är docent i genusvetenskap och forskningsledare vid VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut. Malins forskning handlar om vardagslivets resande och planering för social hållbarhet. De senaste åren har hon särskilt intresserat sig för barns mobilitet, mobilitetsrättvisa och transportfattigdom.

Brita Hermelin är professor i kulturgeografi vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet. Britas forskning riktar fokus mot kommuner och regioner och hur de är involverade i governance, samverkan och strategisk planering för lokal och regional utveckling, tillväxt och omställning.

Robin Nuruzzaman arbetar som forskningsassistent vid VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut. Robins forskning handlar om social hållbarhet inom transportsystemet.

Christopher Olsson arbetar som post-doktor i kulturgeografi på Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköping universitet. Christophers forskning handlar om kommunal fysisk planering, lokala utvecklingsprocesser och hållbar omställning.

Vad har hänt med svensk kollektivtrafik sedan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bildades 2012? Hur påverkar ansvarsfördelning, samverkan och ekonomiska ramar det dagliga planeringsarbetet?

Denna antologi bygger på ett flerårigt forskningsprojekt om regional kollektivtrafik i Sverige. Genom intervjuer, dokumentanalyser och studier av konkreta mobilitetsfrågor ger boken en praktisk bild av hur kollektivtrafiken planeras och styrs i ett flernivåsystem där regioner, kommuner och stat är ömsesidigt beroende av varandra. Boken belyser spänningar mellan tillväxtmål och social hållbarhet, mellan starka pendlingsstråk och landsbygdens behov, samt hur statistik och indikatorer formar beslutsfattandet.

Antologin riktar sig till yrkesverksamma inom kollektivtrafik och samhällsplanering samt till studenter inom planering och närliggande utbildningar som vill fördjupa sin förståelse för kollektivtrafikens möjligheter och utmaningar i en tid av omställning.



www.oru.se

ISBN 978-91-89875-30-2